

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND

Avaliku õiguse osakond

Patricia Suimets

**RASSILISE DISKRIMINEERIMISE KÕIGI VORMIDE KÕRVALDAMISE
RAHVUSVAHELINE KONVENTSIOON: TÕLGENDUSED JA EESTI
PRAKTIKA NENDE VALGUSES**

Magistritöö

Juhendaja

dr. iur. Lauri Mälksoo

Tartu

2026

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1. RASSILISE DISKRIMINEERIMISE KÕIGI VORMIDE KÕRVALDAMISE RAHVUSVAHELINE KONVENTSIOON: KONVENTSIOONI VASTUVÕTMISE EELLUGU NING SELLEGA LOODUD ÕIGUSLIK RAAMISTIK VÄHEMUSTE ÕIGUSTE KAITSE SÜSTEEMI OSANA	11
1.1. Konventsiooni vastuvõtmise eellugu ning ratifitseerimine Eesti Vabariigi poolt.....	14
1.2. Konventsiooni õiguslik raamistik ja rassilise diskrimineerimise määratlus	19
1.3. Rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee ja Rahvusvahelise Kohtu roll konventsiooni rakendamises	24
1.3.1. Rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee ja Rahvusvaheline Kohus: konventsiooniga loodud institutsionaalne ja menetluslik raamistik	24
1.3.2. Rahvusvahelise Kohtu konventsioonialane praktika	27
1.3.2.1. Rahvusvahelise Kohtu koosseis ja selle üldine otsustamise suundumus.....	28
1.3.2.2. Rahvusvahelise Kohtu otsustamise suundumus rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni tõlgendamisel.....	30
1.3.2.2.1. <i>Kongo Demokraatlik Vabariik vs. Rwanda</i> : kohtuotsus ja selle järelmid.....	31
1.3.2.2.2. <i>Gruusia vs. Venemaa</i> : kohtuotsus ja selle järelmid	32
1.3.2.2.3. <i>Ukraina vs. Venemaa</i> : kohtuotsus ja selle järelmid	34
1.3.2.2.4. <i>Katar vs. Araabia Ühendemiraadid</i> : kohtuotsus ja selle järelmid.....	37
1.3.2.2.5. <i>Armeenia vs. Aserbaidžaan ja Aserbaidžaan vs. Armeenia</i> : kohtuotsused ja nende järelmid	39
1.3.2.2.6. Rahvusvahelise Kohtu nõuandev arvamuse Iisraeli tegevuse õiguslike tagajärgede kohta okupeeritud Palestiina territooriumil, sealhulgas Ida-Jeruusalemmas ja selle järelmid	41
1.3.2.2.7. Kokkuvõtte Rahvusvahelise Kohtu otsustamise suundumusest ja selle tähendusest Eestile	42

2. KONVENTSIOONI VAATEKOHAST ASJAKOHASED EESTI SEADUSANDLIKUD JA HALDUSALASED MEETMED	47
2.1. Kodakondsuspoliitika ja valimisõigus kui kodakondsusega tagatav õiguslik hüve: teemakohased meetmed ja praktika, nende seletus ja neid käsitlev arutelu	51
2.1.1. Määratlemata kodakondsusega isikute kategooria loomine, selle eesmärk ning püüdlus kodakondsusetust vähendada	51
2.1.1.1. Määratlemata kodakondsusega isikute kategooria eellugu ning arengud	51
2.1.1.2. Kodakondsuspoliitikat käsitlev arutelu	55
2.1.2. Valimisõigus kui kodakondsusega tagatav õiguslik hüve: kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõiguse muutmine, selle seletus ja seda käsitlev arutelu	57
2.1.2.1. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõiguse muutmine ja selle eesmärk	57
2.1.2.2. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõiguse muutmist käsitlev arutelu	59
2.2. Eestikeelsele õppele üleminek: selle eesmärk ja seda käsitlev arutelu	62
2.2.1. Eestikeelsele õppele üleminek ja selle eesmärk	62
2.2.2. Eestikeelsele õppele üleminekut käsitlev arutelu	65
2.3. Usuvabaduse ja ühinemisvabadusega külgnevad seadusandlikud ja haldusalased meetmed, nende seletused ja neid käsitlev arutelu	69
2.3.1. Usuvabaduse ja ühinemisvabadusega külgnevate seadusandlike ja haldusalaste meetmete seletused	72
2.3.1.1. Kirikute ja koguduste seaduse muutmise eesmärk	72
2.3.1.2. Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku riigieelarvelise toetamise lõpetamise eesmärk	73
2.3.1.3. Elamislubasid ja sissesõidukeelde puudutavate otsuste eesmärk	74
2.3.1.4. Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku rendilepingu lõpetamise eesmärk	75
2.3.2. Usuvabaduse ja ühinemisvabadusega külgnevaid seadusandlikke ja haldusalaseid meetmeid käsitlev arutelu	76
3. SEADUSANDLIKUD JA HALDUSALASED MEETMED KONVENTSIOONI VALGUSES	81

3.1. Määratlemata kodakondsuse kategooria loomine ja säilitamine konventsiooni valguses .	82
3.2. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõiguse muutmine konventsiooni valguses	92
3.3. Eestikeelsele õppele üleminek konventsiooni valguses	100
3.4. Usuvabaduse ja ühinemisvabadusega külgnevad seadusandlikud ja haldusalased meetmed konventsiooni valguses	105
3.4.1. Kirikute ja koguduste seaduse muutmine konventsiooni valguses	106
3.4.2. Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku riigieelarvelise toetamise lõpetamine konventsiooni valguses	113
3.4.3. Elamisloaotsused ja sisenemiskeelud konventsiooni valguses.....	115
3.4.4. Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku rendilepingu lõpetamine konventsiooni valguses....	118
3.4.5. Usuvabadust ja ühinemisvabadust puudutavate meetmete koondmõju konventsiooni valguses	120
KOKKUVÕTE	122
THE INTERNATIONAL CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF RACIAL DISCRIMINATION: INTERPRETATIONS AND ESTONIAN PRACTICE IN THEIR LIGHT	136
KASUTATUD KIRJANDUS	150
KASUTATUD MUUD ALLIKAD	153
KASUTATUD ÕIGUSAKTID JA ÕIGUSE ALLIKAD.....	164
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	165
KASUTATUD MUU PRAKTIKA.....	169

SISSEJUHATUS

Inimõigused ja põhivabadused ei eksisteeri vaakumis, sattudes alati riikide nii sise- kui ka välispoliitilistesse tõmbetuultesse. Seda tuleb tõdeda peaaesjalikult Eesti idanaabri puhul, kes püüab sulandada usku ja riiki üheks orgaaniliseks tervikuks ning viib usu- või valimisvabaduse katteloori all läbi vaenulikku mõjutustegevust¹. Nõnda pühitsevad Venemaal õigeusu preestrid pühaks ristitud sõja relvi², õigeusu kirikuid püstitatakse strateegiliselt luuretegevust soodustavatesse paikadesse Rootsis³ ning Moldova preestreid koolitatakse Moskvast oma riigi vastu tegutsema⁴. Venemaa hübriidsete ohtude loomise arsenalis kuulub ka püüdlus mõjutada huviorbiiti kuuluvate riikide valimistulemusi. Nii on Moldova valitsuse teatel suunanud Vene agendid 200 miljonit eurot massilisse häälte ostmise kampaaniasse⁵ ehk valimisvabadust on kasutatud ära Moldova enda demokraatia õõnestamiseks.

Kantuna soovist julgeolekuriske maandada, on riigid aina enam suunanud valgusvihu seadusloomele, mis on üks tööriistu riigi julgeoleku ning seeläbi iseseisvuse ja suveräänsuse tagamiseks. Nii muudeti 2025. aastal Eesti Vabariigi põhiseadust viisil, mis jätkaks kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel hääleõiguse „Eesti riigiga demokraatlikke väärtusi jagavatele ja kattuvaid julgeolekuhuve omavate riikide kodanikele”⁶. Samal aastal kiitis Riigikogu heaks kirikute ja koguduste seaduse muudatused, osutades nende vajalikkuse põhistamisel julgeolekuolukorrale, millega seaduse tervikteksti väljatöötamisel ei saanud arvestada⁷.

¹ Kohv, M. Religioon kui Kremli tööriist. – Diplomaatia 05.10.2025. – <https://diplomaatia.ee/marek-kohv-religioon-kui-kremli-tooriist/> (10.02.2026).

² Luchenko, K. The Russian Orthodox Church and the War. Washington, DC: Free Russia Foundation Think Tank 2025. – <https://thinktank.4freerussia.org/wp-content/uploads/2025/07/The-Russian-Orthodox-Church-and-the-War.pdf> (07.04.2026), lk 7.

³ Kohv (viide 1).

⁴ Epner, E. VENE MÕJU | Eesti mängib Vene mõjutustegevuse vastu riskantset mängu, aga see on end ära tasunud. – Delfi 03.03.2025. – <https://www.delfi.ee/artikkel/120360244/vene-moju-eesti-mangib-vene-mojutustegevuse-vastu-riskantset-mangu-aga-see-on-end-ara-tasunud> (07.04.2026).

⁵ Moldova väitel kulutas Venemaa tema valimiste mõjutamiseks 200 miljonit eurot. – ERR 02.04.2025. – <https://www.err.ee/1609651994/moldova-vaitel-kulutas-venemaa-tema-valimiste-mojutamiseks-200-miljonit-eurot> (10.02.2026).

⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 536 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/17b694e0-fd3b-435d-be0b-2ae75e8373fd>, lk 1.

⁷ Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus 570 UA seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/7aa0ef73-f2cc-45d2-a123-2712f7ac70dc>, lk 25.

Samaaegselt on riikidel hulk muidki sisepoliitilisi eesmärke. Eesti taasiseseisvumisest saati on neist keskseim olnud tulemuslik vene-, aga ka muukeelse elanikkonna lõimumine ning selle toel ühiskonna sidususe edendamine, kuivõrd lõppastmes taandub seegi julgeoleku küsimuseks. Nõnda on ka Vabariigi President nentunud, et vene keelt kõnelev osa ühiskonnast eemaldub riigist järjest rohkem, tekitades lõhe, mida välisvaenlane võib püüda ära kasutada.⁸ Kandvat rolli on siinkohal läbivalt nähtud pädeval riigikeele oskusel. Sestap käivitati muu hulgas põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise 2024/2025. õppeaastast eestikeelsele õppele ülemineku viimane etapp, mis peaks vähendama hariduslikku ning sotsiaalmajanduslikku segregatsiooni, suurendama ühiskonna sidusust ning soodustama riigiidentiteedi kujunemist.⁹

Küll aga satub osa nimetatud seadusloomest puutumusse ning äärmisel juhul vastamisi vähemuste õigustega. Eestist on nii loomulike kui ka sunduslike hoovade tulemusel saanud riik, mille pinnal elab 221 eri rahvust¹⁰, kõneldakse 243 eri emakeelt¹¹ ning on registreeritud 605 usulist ühendust¹². Nende hulgas on vähemused, kelle õiguste austamine ja tagamine on Eestile seadustest või rahvusvahelistest lepingutest tulenev kohustus. Nii tuleb näiteks kirikute ja koguduste seaduse muutmisel pidada silmas usulisi ning eestikeelsele õppele üleminekul etnilisi ning keelelisi vähemusi. Niisamuti 09.07.2025 jõustunud põhiseaduse muudatusega kaotas esmalt kohalikel valimistel hääleõiguse ligi 72 000 elanikku.¹³ Neist enamik on aga eelnõu eestvedajate taotlusel agressorriikide Venemaa ning Valgevene kodanikud¹⁴, kellest osa pruugib Eestis moodustada oma rahvusliku vähemuse. Alates 01.03.2026 ei saa valida ka kodakondsuseta elanikud, kellest samuti

⁸ Länts, U. AASTALÕPU USUTLUS 2025 } President Alar Karis: ühiskonnas tekkinud lõhe võib osutada meile ohtlikuks. – Postimees 29.12.2025. – <https://tv.postimees.ee/8385127/aastalopu-usutlus-2025-president-alar-karis-uhiskonnas-tekkinud-lohe-voib-osutada-meile-ohtlikuks> (11.02.2026).

⁹ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (eestikeelsele õppele ülemineku) 722 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/2ea962ed-a42d-4813-9eaa-bb2a0e5d9a9d>, lk 2.

¹⁰ Kultuuriministeerium. Vähemusrahvused ja nende kultuuritegevus. – Riigiportaal EESTI.EE (03.02.2026) – <https://www.eesti.ee/et/kultuur-sport-ja-vaba-aeg/kultuur/vahemusrahvused-ja-nende-kultuuritegevus> (04.02.2026).

¹¹ Eestis kõneldakse 243 emakeelt. – Statistikaamet 13.03.2024. – <https://stat.ee/et/uudised/eestis-koneldakse-243-emakeelt> (04.02.2026).

¹² Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus 570 UA seletuskiri (viide 7), lk 25.

¹³ Eestis kaotas valimisõiguse 72 000 elanikku, enamik neist Harjumaal. – ERR 06.09.2025. – <https://www.err.ee/1609791666/eestis-kaotas-valimisoiguse-72-000-elanikku-enamik-neist-harjumaal> (11.02.2026).

¹⁴ Riigikogu muutis põhiseadust: Vene ja Valgevene kodanike valimisõigus kaob. – ERR 26.03.2025. – <https://www.err.ee/1609644758/riigikogu-muutis-pohiseadust-vene-ja-valgevene-kodanike-valimisoigus-kaob> (11.02.2026).

osa peetakse Eestis sündinud keelilise või etnilise vähemuse liikmeteks.¹⁵ Seetõttu on vähemuste õiguste hoolikas tasakaalustamine riiklikke huve edendava seadusloome korral vältimatu.

Üks vähemuste õiguste kaitse nurgakivisid on rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon. Eesti poolt ratifitseeritud konventsioon on ellu kutsutud tagama keeldu diskrimineerimisele rassi, nahavärvuse, sugukondliku, rahvusliku või etnilise päritolu alusel¹⁶. Ehkki keeld on oma ülesehituselt universaalne ega osuta otsesõnu vähemustele või muudele haavatavatele rühmadele, hõlmab see ka vähemusi ning tagab seeläbi nende õiguste kaitse¹⁷. Üksiti suunab konventsiooni artikkel 2 lg 2 riike rakendama positiivse kohustusena erimeetmeid, mis kõrvaldaks sisulist ehk faktilist diskrimineerimist.¹⁸

Teostamaks järelevalvet osalisriikide kohustuse täitmise üle, on nähtud konventsiooniga ette rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee loomine. Komitee võib muu hulgas vaadata ainulaadses¹⁹ riikidevahelise vaidluse menetluses läbi ühe osalisriigi teate teisest, konventsiooni mittetäitvast osalisriigist. Seevastu olukorras, kus nimetatud menetluse või läbirääkimiste vahendusel ei õnnestu lahendada osalisriikide vaidlust konventsiooni tõlgendamise või kohaldamise üle, võimaldab konventsiooni artikkel 22 anda vaidluse üle Rahvusvahelisele Kohtule. Ratifitseerimisega on Eesti võtnud kohustuse tagada konventsiooniga ettenähtud õiguste kaitse ning alluda vaidluste lahendamise mehhanismidele.

Rahvusvahelise Kohtu ette on seni jõudnud kuus rassilise diskrimineerimise alast riikidevahelist vaidlust: *Kongo Demokraatlik Vabariik vs. Rwanda*, *Gruusia vs. Venemaa*, *Ukraina vs. Venemaa*, *Katar vs. Araabia Ühendemiraadid* ning nõndanimetatud kaksikkaasused *Armeenia vs.*

¹⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 3; De Varennes, F. Non-Citizens and Minorities in Estonia and Their Economic and Social Opportunities. – Trifunovska, S. Minorities in Europe: Croatia, Estonia, and Slovakia. The Hague: Asser Press 1999, lk 133.

¹⁶ Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon. – RT II, 2010, 8, 0.

¹⁷ Thornberry, P. The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: a commentary. Oxford; New York: Oxford University Press 2016, lk 3, 107; Garvalov, I. The United Nations International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. – Dunbar, R., Henrard, K. Synergies in minority protection: European and international law perspectives. Cambridge: Cambridge University Press 2009, lk 250.

¹⁸ McDougall, G. The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. – United Nations Audiovisual Library of International Law 2021. – https://legal.un.org/avl/pdf/ha/cerd/cerd_e.pdf (13.02.2026), lk 4.

¹⁹ *Ibidem*, lk 2.

Aserbaidžaan ja Aserbaidžaan vs. Armeenia. Rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee on registreerinud 92 üksikisiku või isikurühma avaldust 23 osalisriigi suhtes. Kusjuures, 2018. aastal sai komitee esimesed kolm riikidevahelist kommunikatsiooni.²⁰ Sellest nähtub, et konventsioon on leidnud praktilist rakendust ning on seetõttu ühelt poolt taimelava vähemuste õiguste edendamiseks. Teisalt tuleb aga kohtuvaidluste kontekstis nentida, et hoolimata oma tegelikust eesmärgist võidelda struktuurse rassismi vastu, on konventsioon andnud osade autorite hinnangul riikidele võimaluse tuua kohtu ette diskrimineerimisest väljuvaid territoriaalseid vaidlusi ja sõdu puudutavaid küsimusi: *Gruusia vs. Venemaa* ja *Ukraina vs. Venemaa* asjas tõstatavat riigid konventsiooni lipu all agressiooni ja jõu kasutamise küsimusi, *Katar vs. Araabia Ühendemiraadid* asjas aga mittesekkumise põhimõtte eiramist²¹.

Venemaa on teatanud, et kavatseb kasutada kõiki olemasolevaid rahvusvahelisi kohtumehhanisme riikide vastu, kes nende hinnangul diskrimineerivad süstemaatiliselt Venemaa nõndanimetatud kaasmaalasi, lisades, et selleks pakub eelkõige võimalusi rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon. Sestap avaldas Venemaa, et on esitanud kohtueelsed kaebused Eesti, Läti ja Leedu vastu konventsiooniga tagatud õiguste rikkumise kohta.²² Selline samm edendab peasjalikult Venemaa poliitilis-retoorilisi huve, arvestades, et välismaal elavate Vene kodanike ning kaasmaalaste rahvusvaheliselt tagatud õiguste ja legitiimsete huvide kaitse on osa riigi ametlikust välispoliitilisest kontseptsioonist²³. Selline tõdemus ei mõjuta aga tõsiasja, et

²⁰ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination 113th session (5–23 August 2024), 114th session (25 November–13 December 2024), 115th session (22 April–9 May 2025). A/80/18, 30.10.2025. –

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=b7jxnT%2FRE0M2f04o8FKNvRnK0uDdlKnGST3o4GIstXZdBS4oyR6e39rt095%2FKyFoUkIEpw5MVKbf9gu6aa15w%3D%3D> (07.04.2026), p 73, 93.

²¹ Wang, Y. Warfare to Lawfare under CERD: Armenia v. Azerbaijan and Azerbaijan v. Armenia. – *OpinioJuris* 09.11.21. – <https://opiniojuris.org/2021/11/09/warfare-to-lawfare-under-cerd-armenia-v-azerbaijan-and-azerbaijan-v-armenia/> (14.02.2026).

²² Брифинг официального представителя МИД России М.В.Захаровой, Москва, 25 декабря 2024 года. – МИД России 25.12.2024. – https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1989140/ (16.02.2026).

²³ Värk, R. Russia's Legal Arguments to Justify its Aggression Against Ukraine. – International Centre for Defence and Security November 2022. – https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/11/ICDS_Analysis_Russias_Legal_Arguments_to_Justify_its_Aggression_Against_Ukraine_Rene_Vark_November_2022.pdf (15.02.2026), lk 6–7; Foreign Policy Concept of the Russian Federation. – The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation 30.11.2016. – [https://www.russiamatters.org/sites/default/files/media/files/Foreign%20Policy%20Concept%20of%20the%20Russian%20Federation%20\(approved%20by%20President%20of%20the%20Russian%20Federation%20Vladimir%20Putin%20on%20November%2030,%202016\)%20-%20Asset%20Publisher%20-%20The%20Ministry%20of%20Foreign%20Affairs%20of%20the%20Russian%20Federation.pdf](https://www.russiamatters.org/sites/default/files/media/files/Foreign%20Policy%20Concept%20of%20the%20Russian%20Federation%20(approved%20by%20President%20of%20the%20Russian%20Federation%20Vladimir%20Putin%20on%20November%2030,%202016)%20-%20Asset%20Publisher%20-%20The%20Ministry%20of%20Foreign%20Affairs%20of%20the%20Russian%20Federation.pdf) (07.04.2026), p 45(d)–(e).

vähemuste õiguste tagamine on sellegipoolest Eestile siduv kohustus, mille täitmine võib alluda järelevalvele või kohtulikule kontrollile. Arvestades, et ÜRO eriraportöörid on väljendanud muret haridusreformi²⁴ ning Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku vastu suunatud seadusandlike ja haldusalaste meetmete üle²⁵, pole Eesti praktika olnud rahvusvahelise kogukonna hinnangul veatu.

Sellest johtuvalt on käesoleva magistritöö eesmärk hinnata, kas ja millises ulatuses vastavad valitud Eesti seadusandlikud ja haldusalased meetmed rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelisest konventsioonist tulenevatele kohustustele ning millised oleksid Eesti väljavaated potentsiaalse menetluse korral Rahvusvahelise Kohtu ees. Seeläbi võiks magistritöö pakkuda poliitikakujundajatele juhtnööre riiklike huvide tõhusamaks tasakaalustamiseks vähemuste õigustega, vajadusel raamistada aga õiguslikku argumentatsiooni kohtu ning muu rahvusvahelise suhtluse tarvis. Selleks tutvustab autor esimeses peatükis rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelist konventsiooni, selle kohaldamisala ning järelevalve- ja kohtuliku kontrolli mehhanismi. Mõtestamaks Rahvusvahelise Kohtu otsustamise suundumust ning valmidust arvestada riikide kontekstuaalset eripära ja seletusi, antakse ülevaade kohtu senistest konventsioonialastest otsustest, sh ka neid käsitlevast õiguskirjandusest. Teises peatükis tuvastab autor konventsiooni kohaldamisalasse jäävad seadusandlikud ja haldusalased meetmed, mille hindamine oleks Rahvusvahelises Kohtus tõenäolisim, ning koondab kokku neid käsitleva arutelu nii riigisisesele kui -välisele. Töö viimane, kolmas peatükk analüüsib Eesti praktika vastavust konventsioonile, kõrvutades normid, nende senise tõlgenduse ja Rahvusvahelise Kohtu otsustamise suundumused vähemuste õigusi puudutavate riiklike meetmete ning nende käsitlemisega.

Töö rajaneb peamiselt konventsioonil, aga ka riigisiseste õigusaktide tekstil, seletuskirjadel ja kommentaaridel, õiguskirjandusel, kohtute ning järelevalveorganite praktilisel, Venemaa Välisministeeriumi raportil Vene kodanike ja nõndanimetatud kaasmaalaste õiguste rikkumistest

²⁴ Estonia: New law banning mother-tongue education for minorities may violate human rights, warn UN experts. – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 17.08.2023. – <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/08/estonia-new-law-banning-mother-tongue-education-minorities-may-violate-human> (07.04.2026).

²⁵ UN experts concerned by escalating legislative and administrative measures against Estonian Orthodox Christian Church. – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 15.12.2025. – <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/12/un-experts-concerned-escalating-legislative-and-administrative-measures> (07.04.2026).

välisriikides, ÜRO eriraportööride pöördumistel, statistilistel andmetel, internetiväljaannetel ja ajakirjandusartiklitel. Eelnimetatu võimaldab anda terviklikku ülevaadet konventsiooniga loodud õiguslikust raamistikust ja kohtupraktikas ilmnevatest suundumustest, tuvastada ning avada ülevaatlikult konventsiooni kohaldamisalasse jäävad riigisisese meetmed ja praktika ning analüüsida valitud meetmeid mitmekülselt. Töö eesmärgist ja ülesehitusest lähtuvalt on läbivalt kasutatud analüütilist meetodit, mille raames hinnatakse Eesti praktika vastavust konventsioonist tulenevatele kohustustele. Viimast toetavad ka kvalitatiivne meetod ja võrdlev lähenemine, mille najal kõrvutatakse Eesti praktikat rahvusvahelise standardiga. Piiratud ulatuses on kombineeritud ka ajaloolist ja sünteetilist meetodit konventsiooni eelloo ja kohtupraktika üldistuste selgitamiseks. Võimaldamaks magistritöös tõstatatud küsimuste ammendavat käsitlust, on töö ettenähtud mahtu mõnevõrra ületatud.

Märksõnad: rahvusvaheline õigus, rahvusvahelised kohtud, vähemusrahvused, julgeolek.

1. RASSILISE DISKRIMINEERIMISE KÕIGI VORMIDE KÕRVALDAMISE RAHVUSVAHELINE KONVENTSIOON: KONVENTSIOONI VASTUVÕTMISE EELLUGU NING SELLEGA LOODUD ÕIGUSLIK RAAMISTIK VÄHEMUSTE ÕIGUSTE KAITSE SÜSTEEMI OSANA

Vähemuste õiguste kaitse on kujunenud mitmetasandiliseks, tuginedes riigisisesele õigusele, aga ka regionaalsetele ning rahvusvahelistele instrumentidele²⁶. Nii näeb Eesti Vabariigi põhiseaduse § 37 lg 4 ette õiguse valida õppekeelt vähemusrahvuse õppeasutuses; § 49 sätestab vähemuste põhiõigusena²⁷ igaühe õiguse säilitada oma rahvskuuluvus; § 50 annab vähemusrahvusele õiguse luua rahvuskultuuri huvides omavalitsusasutusi; §§ 51–52 näevad ette õiguse kasutada vähemusrahvuse keelt suhtluses riigiasutuste ja kohalike omavalitsustega ning kohalikus asjaamises; § 12 keelab diskrimineerimise mh rahvuse, rassi, nahavärvuse, keele, päritolu ja usutunnistuse alusel.²⁸ Kuni 2025. aasta põhiseaduse muutmiseni nägi PS § 156 teatava innovatsioonina ette püsivalt Eestis elavate isikute hääleõiguse kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel, mida on käsitatud piiratud poliitilise enesemääramisõigusena.²⁹ Kusjuures, juba 1920. aasta põhiseadus sisaldas §-le 50 analoogset sätet, mille alusel võeti 5 aastat hiljem vastu vähemusrahvuste kultuuriautonoomia seadus.³⁰ See oli viis, tagamaks õigust enesemääramisele ning vabanemist rõhumisest.³¹ 1993. aastal võeti vastu täna kehtiv vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus.³²

Regionaalsel tasandil aitavad Euroopa vähemuste õigusi edendada Euroopa Nõukogu, Euroopa Liidu ning Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) instrumendid. Euroopa Nõukogu dokumentidest on asjakohased vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon, Euroopa

²⁶ Eide, A. Introduction: Mechanisms for Supervision and Remedial Action. – Weller, M. Universal minority rights: a commentary on the jurisprudence of international courts and treaty bodies. Oxford [etc.]: Oxford University Press 2007, lk 7–13.

²⁷ Parrest, N. PSK § 49/1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

²⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 3.

²⁹ Laane, K. L. 100 aastat kultuuriautonoomia seaduse vastuvõtmisest. Järelehüüe. – Sirp 07.02.2025. – <https://www.sirp.ee/100-aastat-kultuuriautonoomia-seaduse-vastuvotmisest-jarelehuue/> (16.02.2026).

³⁰ Parrest, N. PSK § 50/1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

³¹ Laane (viide 29).

³² Vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus. – RT I, 09.01.2025, 34.

regionaal- või vähemuskeelte harta³³ ning inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Kuigi Euroopa Liit pole välja töötanud spetsiifilist ning siduvat vähemuste õiguste alast instrumenti³⁴, on õigusi aidanud edendada Euroopa Liidu põhiõiguste harta, direktiivid 2000/43/EÜ ja 2000/78/EÜ, aga ka Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 10 ja 19, mis näevad ette Euroopa Liidu pädevuse võidelda diskrimineerimisega mh rassilise või etnilise päritolu alusel³⁵. Ehkki olemuselt mittesiduvad, pärinevad OSCE-lt autoriteetsed³⁶ ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) ja Euroopa Nõukogu tekste mõjutanud dokumendid, nagu 1989. aasta Viini kohtumise lõppdokument, 1990. aasta Kopenhaageni kohtumisel vastu võetud inimõõdet käsitlev dokument, 1990. aasta Pariisi uue Euroopa harta, 1991. aasta Genfi rahvusvähemuste ekspertide kohtumise aruanne ning 1992. aasta Helsingi järelkohtumise lõppdokument. Riikidelt eeldatakse OSCE Rahvusvähemuste ülemvoliniku soovitude järgimist, ehkki ka need pole juriidiliselt siduvad.³⁷

Rahvusvahelisel tasandil etendavad vähemuste õiguste kaitstes märgilist rolli siduvatest dokumentidest eeskätt ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt; majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt; lapse õiguste konventsioon; rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon (edaspidi: ICERD või konventsioon) ning genotsiidi vältimise ja karistamise konventsioon³⁸. Olulise poliitilise kaalu, ent mittesiduva loomuga on ka deklaratsioon rahvus- või etniliste, usuliste või keeleliste vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste kohta ja deklaratsioon kõigi sallimatuse ning diskrimineerimise vormide likvideerimise kohta usu või veendumuse alusel. Seejuures sedastatakse deklaratsioonis rahvus- või etniliste, usuliste või keeleliste vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste kohta, et ÜRO-l on vähemuste kaitsmisel oluline roll³⁹. Rahvusvaheliselt

³³ Eesti pole Euroopa regionaal- või vähemuskeelte hartat ratifitseerinud.

³⁴ Bilgin, A. A. Minority Protection in the European Union: To Protect or Not to Protect? – International Journal on Minority and Group Rights 2019/1, lk 92–94.

³⁵ Estébanez, M. A. M., Thornberry, P. Minority rights in Europe: a review of the work and standards of the Council of Europe. Strasbourg: Council of Europe; Croton-on-Hudson, NY: Manhattan c2004, lk 19.

³⁶ Henrard, K. Education and Multiculturalism: the Contribution of Minority Rights? – International Journal on Minority and Group Rights 2000/4, lk 408.

³⁷ Estébanez, Thornberry (viide 35), lk 17–18.

³⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation. New York, Geneva: United Nations 2010. –

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf (10.04.2026), lk 15–17.

³⁹ Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. – United Nations General Assembly Resolution 47/135, 18.12.1992. – <https://www.ohchr.org/en/instruments->

on tähtsust omistatud niisamuti ÜRO all tegutsevate Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) ning Ühinenud Rahvaste Hariduse, Teaduse ja Kultuuri Organisatsiooni (UNESCO) dokumentidele, nagu ILO töö- ja kutsealast diskrimineerimist käsitlev konventsioon ja UNESCO konventsioon diskrimineerimise vältimise kohta hariduses⁴⁰, mis on siduvad nende osalisriikidele, ning UNESCO deklaratsioon rassi ja rassiliste eelarvamuste kohta.⁴¹

Vähemuste kaitse süsteem kätkeb norme, mis ühelt poolt toetavad vähemuste tõhusat integreerimist ning teiselt poolt võimaldavad neil säilitada oma eristavad tunnused. Seetõttu rajaneb süsteem kahel sambal: diskrimineerimise keelul ning meetmetel, mis on mõeldud kaitsma ja edendama vähemusgruppidele omast identiteeti.⁴² Rassilise diskrimineerimise keeld on seejuures rahvusvahelises õiguses sedavõrd sügavalt juurdunud, et ÜRO Rahvusvahelise Õiguse Komisjon on omistanud sellele peremptoorse rahvusvahelise õiguse (*jus cogens*) normi iseloomu⁴³, mis loob *erga omnes* kohustused elik seda normi ei tohi ühelgi juhul rikkuda. Järgnevalt tutvustatakse ICERD-i, konventsiooni, mis on keskne rahvusvaheline instrument, kaitsmaks ning jõustamaks õigust kaitsle rassilise diskrimineerimise eest, ning mille normid on väljendus mõlemast eelnimetatud sambast.⁴⁴ Ülevaade antakse ICERD-i vastuvõtmisest, sellega loodud õiguslikust raamistikust ning järelevalve ja kohtuliku kontrolli mehhanismidest. Seejärel vaadeldakse Rahvusvahelise Kohtu seniseid konventsioonialaseid otsuseid, mõtestamaks kohtu otsustamise suundumust ning valmidust arvestada riikide kontekstuaalset eripära ja seletusi.

[mechanisms/instruments/declaration-rights-persons-belonging-national-or-ethnic#:~:text=Article%20-.Persons%20belonging%20to%20national%20or%20ethnic%2C%20religious%20and%20linguistic%20minorities, and%20without%20interference%20or%20any](#) (10.04.2026).

⁴⁰ Eesti pole UNESCO konventsiooni diskrimineerimise vältimise kohta hariduses ratifitseerinud.

⁴¹ Henrard, K. Devising an adequate system of minority protection: individual human rights, minority rights and the right to self-determination. Haag: Nijhoff 2000, lk 194.

⁴² *Ibidem*, lk 8.

⁴³ International Law Commission. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries (2001). – United Nations 2008. – https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (10.04.2026), lk 85, p 5.

⁴⁴ McDougall (viide 18), lk 1.

1.1. Konventsiooni vastuvõtmise eellugu ning ratifitseerimine Eesti Vabariigi poolt

ICERD-ile sillutasid tee ÜRO algusaastatesse ulatuvad arengud, mis löid soodsad normatiivsed ja institutsionaalsed tingimused konventsiooni vastuvõtmiseks. Õiguskirjanduses on leitud, et konventsiooni kujunemisloos põimusid kolm keskset elementi: rahvaste ja riikide võrdsuse tunnustamine, rahvusvaheliste inimõiguste standardite areng ning rassi mõiste delegitimeerumine.⁴⁵ ÜRO asutati inimõiguste edendamise vaimus, mistõttu ka ÜRO põhikirja art 1 lg-ga 3 nähti organisatsiooni eesmärgina ette rahvusvahelise koostöö edendamine majandusliku, sotsiaalse, kultuurilise ja humanitaarse iseloomuga rahvusvaheliste probleemide lahendamisel ning lugupidamise kasvatamisel ja süvendamisel inimõiguste ja kõigile mõeldud põhivabaduste vastu, tegemata vahet rassi, soo, keele ja usundi alusel⁴⁶. Paraku suhtuti aga vähemuste õigustesse esialgu teatava vastumeelsusega: alatihti leiti, et individuaalsed õigused tagavad niigi piisava kaitse, vähemuste esiletoomine ja kaitsmine pärsiks seevastu võrdsuse tagamist individuaalsel tasandil ning võiks soodustada sisemisi konflikte ja pingeid. Sellist hoiakut tingis esmajoones Rahvasteliidu vähemuste õiguste kaitse süsteemi põrumine teise maailmasõja ennetamisel, sh kohustuste ebaühtlane kohaldamine ning süsteemi kuritarvitamine natside poolt. Lõppastmes kaalus vähemuste haavatavus siiski senised kartused üles ning langetati otsus asutada tänaseks tegevuse lõpetanud diskrimineerimise vältimise ja vähemuste kaitse alamkomisjon (*Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*), ekspertide kogu, mis tegeles vähemuste küsimusega.⁴⁷ Mure vähemuste kohtlemise pärast peegeldus niisamuti sõjajärgsetes rahulepingutes, aga ka genotsiidi vältimise ja karistamise konventsiooni ettevalmistamises ja Peaassamblee resolutsioonis 217(C), milles ÜRO teatas, et ei saa jääda vähemuste saatuse suhtes ükskõikseks⁴⁸.

ÜRO põhikirjaga nähti ette ka ÜRO Inimõiguste Komisjoni loomine Majandus- ja Sotsiaalnõukogu poolt. Komisjoni ülesandeks sai inimõiguste standardi kujundamine, mistõttu koostas komisjon nii inimõiguste ülddeklaratsiooni kui ka kodaniku- ja poliitiliste õiguste ning majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelised paktid – teisisõnu

⁴⁵ Thornberry (viide 17), lk 19.

⁴⁶ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri. – RT II 1996, 24, 95.

⁴⁷ Eide (viide 26), lk 6; Henrard (viide 41), lk 7.

⁴⁸ Thornberry (viide 17), lk 20.

rahvusvahelise inimõiguste koodeksi. Aegamööda hakati komisjonile edastama ÜRO-le tehtud pöördumisi, milles osutati väidetavatele rikkumistele ning nõuti reageerimist või sootuks rikkumise heastamist. Komisjon ei näinud endal lasuvat inimõiguste kaitsmise rolli. Seetõttu teatas komisjon alates 1947. aastast, et tal puudub pädevus inimõigusi puudutavate kaebustega tegeleda.⁴⁹ Komisjon reformiti 2006. aastal, asendades selle Peaassamblee resolutsiooni alusel Inimõiguste Nõukoguga, mis allub otse Peaassambleele ning mille töörühma kaudu on tänaseks võimalik nõukogule individuaalkaebusi esitada.⁵⁰

Sellegipoolest nähti juba komisjoni tegevuse varases järgus vajadust mehhanismide järele, mis võimaldaksid teostada järelevalvet kujundatavate standardite üle. Rahvusvahelise inimõiguste koodeksi kavandamisel tehti edutult hulk ettepanekuid näha üksikisikutele või isikurühmadele ette pöördumisõigus. Selle järemina otsustati inimõiguste ülddeklaratsiooni asemel näha järelevalvemehhanism ette järgmisena vastuvõetavates paktides. Külma sõja vastasseis ning vastandlikud lähenemised inimõigustele raskendasid aga institutsionaalsete ja menetluslike lahenduste väljatöötamist.⁵¹ Nii nõudis paktide vastuvõtmine pea kaks aastakümnet ning jõustumiseks vajalikud ratifitseerimised omakorda veel ühe aastakümne.⁵² Suunamuutuseks said 1960. aastad, mil arenevad ning äsja omariikluse saavutanud Aafrika ja Aasia riigid asusid jõulisemalt survet avaldama muu hulgas rassilise diskrimineerimise vastase tavaõiguse kodifitseerimiseks: ehkki mittediskrimineerimise põhimõtet sedastasid nii ÜRO harta artikkel 1 kui ka inimõiguste ülddeklaratsioon, peeti kohaseks põhimõttele suurema kaalu andmist eraldiseisva õigusinstrumendiga, mis täpsustaks sellest johtuvaid kohustusi ja määratlusi.⁵³ Inimõiguste rasked rikkumised Lõuna-Aafrikas, eeskätt apartheidirežiimi tõttu Lõuna-Aafrika Vabariigis ning rassistlike ja koloniaalrežiimide tõttu Edela-Aafrikas (tänapäevane Namiibia), Lõuna-Rodeesias (tänapäevane Zimbabwe) ja Portugali kolooniates (tänapäevased Mosambiik, Angola, Guinea-Bissau ning São Tomé ja Príncipe), ajendasid muu hulgas moodustama ÜRO Inimõiguste Komisjoni juurde erirühma, mille ülesanne oli olukorda jälgida ja inimõiguste rikkumiste kohta

⁴⁹ Eide (viide 26), lk 6–8.

⁵⁰ Kiviorg, M. Rahvusvaheline inimõiguste kaitse süsteem. – Oja, L. (toim). Inimõigused. Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei 2022, lk 96, 98.

⁵¹ Eide (viide 26), lk 8.

⁵² Schabas, W. A. The international legal order's colour line: racism, racial discrimination, and the making of international law. New York: Oxford University Press 2023, lk 245.

⁵³ Eide (viide 26), lk 8; McDougall (viide 18), lk 1.

raporteerida (*Ad Hoc Working Group of Experts on Southern Africa*). Seejuures rühma loomist võimaldav resolutsioon oli sõnastatud sedavõrd laialt, et see võimaldas menetleda jämedaid ning süstemaatilisi rikkumisi, olenemata nende toimepanemise kohast.⁵⁴

Paralleelselt dekoloniseerimise ja apartheidiga põimus kujuneva rahvusvahelise inimõiguste raamistikuga antisemitismi temaatika. Üks olulisi ajendeid sai olema Roonstrasse sünagoogi rüvetamine Kölnis 1959. aastal, mis vallandas antisemitliku vandalismi laine mitmes riigis. Rahvusvahelise Inimõiguste Liiga (*International League for the Rights of Man*) taotlusel võttis diskrimineerimise vältimise ja vähemuste kaitse alamkomisjon 1960. aasta jaanuaris teema arutlusele ning esitas resolutsiooni projekti „Hiljutiste antisemitismi ilmingute ning muude usuliste ja nõndanimetatud rassiliste eelarvamuste kohta”. Väljend „nõndanimetatud” lähtus UNESCO avaldustest ning püüdis välistada igasugused vihjed sellele, et juudid kujutavad endast eraldi rassi.⁵⁵ Kusjuures, juba UNESCO 1950. aasta rassi küsimust käsitlevas avalduses sedastati, et „kõigi praktiliste sotsiaalsete eesmärkide tarvis ei ole rass niivõrd bioloogiline nähtus kui sotsiaalne müüt”⁵⁶. Projekti tutvustanud Ameerika delegaat Philip Halpern viitas teadetele antisemitlikest juhtumitest 34 riigis, hoiatades, et need meenutavad natside kuritegusid teise maailmasõja lävepakul ja selle ajal. Aruteludest nähtub aga, et alamkomisjon ei omistanud rassilise diskrimineerimise toimepanemist riikidele, vaid vastupidiselt, tunnustas valitsusi nende senise reageerimise eest. Resolutsioon keskendus sestap üksikisikute toimepandud rassistlikele tegudele, rõhutades riikide kohustust sellist käitumist ennetada. Selle alusel võttis 1960. aasta märtsis ÜRO Inimõiguste Komisjon vastu sisult sarnase resolutsiooni ning 1961. aastal kinnitas Peaassamblee ühehäälselt oma muret rassilise ja rahvusliku vaenu, usulise sallimatuse ning rassiliste eelarvamuste avaldumisvormide pärast.⁵⁷

1962. aastal esitasid üheksa Aafrika riiki ÜRO Peaassambleele ettepaneku koostada nii deklaratsioon kui ka siduv konventsioon rassilise diskrimineerimise vastu. Sellest sai algatus, millel oli 34 toetajariiki ning mille tulemusel võeti 1963. aastal vastu rassilise diskrimineerimise

⁵⁴ Eide (viide 26), lk 8.

⁵⁵ Schabas (viide 52), lk 245.

⁵⁶ Statement on race. Paris, July 1950. – Four Statements on the Race Question. Paris: UNESCO 1969. COM.68/II.27/A. – <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000122962> (11.04.2026), lk 33, p 14.

⁵⁷ Schabas (viide 52), lk 245–248.

kõigi vormide likvideerimise deklaratsioon, esimene ulatuslik poliitiline hukkamõist rassismile ÜRO tasandil.⁵⁸ Selle tausta osana on osutatud lisaks Ameerika Ühendriikide kodanikuõiguste liikumisele ka konkreetsele 1962. aasta 30. septembri rahutuste episoodile Mississippi ülikoolilinnakus, kus segregatsiooni pooldajad kogunesid avaldama meelt afroameeriklasest õhuväe veterani James Meredithi ülikooli vastuvõtmise vastu, kes üritas läbivalt valge tudengkonnaga ülikooli integreeruda.⁵⁹ Arutelu tulemusel ÜRO Peaassamblee kolmandas komitees otsustati seejuures usulist sallimatust käsitleda eraldiseisvas deklaratsioonis. Väidetavalt andis sellele tõuke Araabia-Iisraeli konflikt ja sellest johtuv Araabia delegatsioonide vastumeelsus ning tõik, et osad delegatsioonid ei omistanud religioonile sama suurt prioriteetsust kui rassilisele diskrimineerimisele. Seega, nagu viidatakse ka ICERD-i preambulis, kinnitab deklaratsioon, et „kiiremas korras tuleb kogu maailmas kõrvaldada rassiline diskrimineerimine kõigis selle vormides ja ilmingutes ning tagada, et mõistetakse ja austatakse inimväärikust”. See ei mõistnud üksnes selgesõnaliselt hukka apartheidi, vaid käsitles rassilist diskrimineerimist rahu ja julgeolekut ohustada võiva asjaoluna ning tunnustas riikide võimalust rakendada ajutisi erimeetmeid teatud rühmade kaitseks ja arenguks. Seejuures ÜRO Peaassamblee järgnenud resolutsiooni üleskutsel asusid riigid deklaratsioonile vastavust raporteerima.⁶⁰

Aafrika riikide initsiatiivi tulemusel astuti ka esimesi samme järelevalvemehhanismide ning ÜRO erimenetluste kujundamiseks ÜRO Inimõiguste Komisjoni juures. Nii anti tõuge protseduuridele, mis said oma nime vastavate Majandus- ja Sotsiaalnõukogu 1967. ja 1970. aastate resolutsioonide järgi: protseduur „1235”, mis lõi aluse iga-aastaseks avalikuks aruteluks jämedate inimõiguste rikkumiste üle, ning protseduur „1503”, millega kehtestati konfidentsiaalne mehhanism üksikisikute ja valitsusväliste organisatsioonide esitatud teadete läbivaatamiseks ning vajadusel neile reageerimiseks eeldusel, et komisjon tuvastab tõendatuse korral jämeda ja süstemaatilise rikkumise mustrit. Protseduur „1235” võimaldas võtta vastu kindlaid riike käsitlevaid resolutsioone koos otsusega sealset olukorda uurida ning survestada riike muutusi ellu viima. Protseduuri „1503”

⁵⁸ *Ibidem*, lk 249–255.

⁵⁹ Keane, D. ‘Racial Segregation and Apartheid’ in the ICJ Palestine Advisory Opinion. – EJIL:Talk! 31.07.2024. – <https://www.ejiltalk.org/racial-segregation-and-apartheid-in-the-icj-palestine-advisory-opinion/> (16.03.2026).

⁶⁰ Schabas (viide 52), lk 250–259.

puhul esinesid seevastu vajakajäämised: selle raames ei võetud kindlat seisukohta ega pakutud kannatanutele õiguskaitsevahendeid.⁶¹

Arengute keskse tulemina järgnes aga ICERD-i koostamine rekordajaga aastatel 1963–1964⁶². Konventsioon võeti ühehäälselt⁶³ vastu 1965. aastal, mis pani alguse lepingupõhisele järelevalvesüsteemile ÜRO-s.⁶⁴ 1969. aastal ületati 27 ratifitseerimise künnis konventsiooni jõustumiseks.⁶⁵ Hoogsateks läbirääkimisteks, vastuvõtmiseks ning jõustumiseks aitasid soodsat pinnast luua just Aafrika riigid, sest nagu tõi esile Rahvusvaheline Kohus kohtuasja *Katar vs. Araabia Ühendemiraadid* otsuses, koostati konventsioon 1960. aastate dekoloniseerimisliikumise najal⁶⁶. See oli esimene üheksast peamisest ÜRO süsteemi moodustavast inimõiguste lepingust ning on jätkuvalt peamine rahvusvaheline õiguslik instrument rassismi ja rassilise diskrimineerimise vastu võitlemisel. Sestap see, mida kuulutas rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee (edaspidi: CERD) 1978. aastal, kehtib suuresti ka tänapäeval: „ICERD on ainus rahvusvahelise kogukonna vahend rassilise diskrimineerimise vastu võitlemisel, mis on samaaegselt ulatuselt universaalne, sisult kõikehõlmav, loomult juriidiliselt siduv ja näeb ette ka rakendusmeetmed“.⁶⁷

2026. aasta märtsikuu seisuga on konventsiooni ratifitseerinud 182 riiki. Konventsioon on jäänud valdavalt ratifitseerimata vaid väikestel riikidel, kel puudub selleks vajaminev ressurss. Seevastu ka Põhja-Korea ja Malaisia on väljendanud kavatsust konventsiooni ratifitseerida või sellega liituda.⁶⁸ Eesti Vabariik võeti ÜRO liikmeks 1991. aasta 17. septembril ning 26. septembril tegi Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse konventsiooniga ühinemise kohta, „[l]ähtudes Eesti Vabariigi Valitsuse ettepanekust Eesti Vabariigi kohese ühinemise kohta rahvusvaheliseks suhtlemiseks esmavajalike lepingutega ning inimõigustealaste lepingutega“⁶⁹. 2010. aastal võttis

⁶¹ Eide (viide 26), lk 8–9.

⁶² *Ibidem*, lk 10.

⁶³ Schabas (viide 52), lk 244.

⁶⁴ Eide (viide 26), lk 10.

⁶⁵ Schabas (viide 52), lk 268.

⁶⁶ Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Qatar v. United Arab Emirates*). Preliminary Objections, Judgment. – I.C.J. Reports 2021, p 86; Schabas (viide 52), lk 245.

⁶⁷ Schabas (viide 52), lk 244; Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. A/33/18, Annex V, 15.09.1978, lk 109.

⁶⁸ Schabas (viide 52), lk 268.

⁶⁹ Eesti Vabariigi ühinemisest rahvusvaheliste lepingutega, mille depositaariks on ÜRO peasekretär. – RT 1991, 35, 428.

Riigikogu vastu rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni artikli 14 lõike 1 alusel deklaratsiooni tegemise seaduse. Sellega tunnustas Eesti Vabariik rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee pädevust võtta vastu ja vaadata läbi Eesti jurisdiktsiooni all olevate üksikisikute või isikurühmade avaldusi selle kohta, et Eesti on rikkunud nende konventsioonikohaseid õigusi, „kui rikkumine tuleneb pärast deklaratsiooni hoiuleandmist ilmnunud asjaoludest või toimunud sündmustest”. Pädevust tunnistati eeldusel, et komitee ei vaata läbi ühtegi avaldust, „tegemata kindlaks, et sama asja ei aruta või ei ole eelnevalt arutanud muu rahvusvaheline uurimis- või vaidluste lahendamise asutus”.⁷⁰

1.2. Konventsiooni õiguslik raamistik ja rassilise diskrimineerimise määratlus

Eelnevalt käsitletud hoovade tulemusel sündis rassilist diskrimineerimist määratlev ja keelav konventsioon, mille eesmärk, nagu märkis konventsiooni preambulile osutanud Rahvusvaheline Kohus kohtuasja *Katar vs. Araabia Ühendemiraadid* otsuses, on „lõpetada tavad, mis püüavad luua hierarhiat sotsiaalsete rühmade vahel nende olemuslike tunnuste alusel või kehtestada rassilise diskrimineerimise või segregatsiooni süsteemi”. Kohus võttis konventsiooni ülesande omasõnu kokku, sedastades, et selle eesmärk on „kõrvaldada kõik rassilise diskrimineerimise avaldumisvormid, mis põhinevad inimeste tegelikel või neile omistatud tunnustel, eelkõige nende päritolu ehk sünnipäraste omaduste tõttu”.⁷¹ Nõnda kasutab konventsioon väga laia rassilise diskrimineerimise, aga ka rassi määratlust, mis hõlmab ka etnilist ja rahvuslikku päritolu. Tänu sellele on konventsioon asjakohane ka etnilistele ja rahvuslikele vähemustele.⁷² Seejuures on konventsiooni järelevalveorgan CERD märkinud, et ehkki konventsioon rakendub erisusteta kõigile, on see suunatud eelkõige teatud vähemusgruppidele, kes on ajalooliselt kannatanud enim sotsiaalse tõrjutuse ja rõhumise all.⁷³

⁷⁰ Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni artikli 14 lõike 1 alusel deklaratsiooni tegemise seadus. – RT II 2010, 17, 78.

⁷¹ *Qatar v. United Arab Emirates*. Preliminary Objections, Judgment, p 86.

⁷² Henrard (viide 41), lk 197.

⁷³ *Ibidem*; Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Implementation of the ICERD, article 7: Teaching, Education, Culture and Information as means of Eliminating Racial Discrimination. New York: United Nations 1985, lk 9.

Konventsioon koosneb preambulist, kolmest osast ja 25 artiklist. Esimene osa (artiklid 1–7) on normatiivne, määratledes „rassilise diskrimineerimise” mõiste ning sätestades riikide kohustused. Konventsioon ei piirdu vaid negatiivse kohustusega hoiduda diskrimineerimisest, vaid võimaldab ning teatud tingimustel ka kohustab riike rakendama erimeetmeid, toetamaks ebasoodsas olukorras olevaid „rassilisi” gruppe ning tagamaks nende liikmetele sisulist võrdsust ülejäänud elanikkonnaga. Juba diskrimineerimise vältimise ja vähemuste kaitse alamkomisjon eristas diskrimineerimise ennetamist vähemuste kaitsest, leides, et diskrimineerimise vältimine hõlmab igasugust ebavõrdse kohtlemise ärahoidmist, vähemuste kaitse tähendab aga mitte-domineerivate rühmade õigust lisaks võrdsusele ka erikohtlemisele, säilitamaks oma eripära⁷⁴. Konventsiooni teine osa (artiklid 8–16) loob järelevalvesüsteemi, nähes selle alusena ette CERD-i moodustamise ning riikide aruandluskohustuse. Selles osas sätestatakse ka riikidevaheline kaebemenetlus (artiklid 11–13) ning individuaalkaebuse esitamise võimalus, tingimusel, et osalisriik on deklaratsiooniga tunnustanud komitee pädevust üksikisikute või isikurühmade teateid läbi vaadata (artikkel 14). Kolmas osa (artiklid 17–25) koosneb lõppsätetest, mis reguleerivad mh konventsiooni ratifitseerimist, jõustumist ja võimalust pöörduda Rahvusvahelisse Kohtusse juhul, kui kahe või enama osavõtva riigi vahel tekkinud vaidlust konventsiooni tõlgendamise või kohaldamise suhtes ei suudeta lahendada läbirääkimiste või konventsiooniga ettenähtud protseduuride teel (artikkel 22).

ICERD art 1 lg 1 sätestab suletud loeteluna⁷⁵, et „mõiste «rassiline diskrimineerimine» tähendab käesolevas konventsioonis mis tahes vahede või erandite tegemist inimeste vahel, neile kitsenduste seadmist või nende eelistamist rassi, nahavärvuse, sugukondliku, rahvusliku või etnilise päritolu tunnuste järgi, mille eesmärgiks või tagajärjeks on kaotada või vähendada inimõiguste või põhivabaduste tunnustamist, kasutamist või teostamist võrdsetel alustel poliitika, majanduse, sotsiaal-, kultuuri- või mis tahes muul ühiskondliku elu alal”. Seejuures on CERD oma üldsoovitustes ja praktikas täpsustanud, et konventsiooni artikli 1 kaitse ei piirdu üksnes sättes otsesõnu nimetatud isikurühmadega, vaid hõlmab ka gruppe, kes mahuvad artikli laialt sõnastatud

⁷⁴ Commission on Human Rights. Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities. First session (24 November – 6 December 1947). Report Submitted to the Commission on Human Rights. E/CN.4/52, 06.12.1947 – <https://docs.un.org/en/E/CN.4/52> (11.04.2026), lk 13; Estébanez, Thornberry (viide 35), lk 12–13.

⁷⁵ Thornberry (viide 17), lk 98.

tunnuste alla.⁷⁶ Teisalt on CERD rõhutanud, et diskrimineerimise aluseid avardab praktikas interseksionaalne, põimuva diskrimineerimise käsitlus, mil komitee vaatleb olukordi, kus diskrimineerimine näiteks soo või usutunnistuse alusel esineb koos artiklis 1 loetletud tunnustega.⁷⁷ Nõnda märgib komitee üldsoovituses nr 25, et rassiline diskrimineerimine võib mõjutada mehi ja naisi eri moel elik eelkõige naised võivad diskrimineerimise tõttu seista silmitsi seksuaalvägivalla või sundsteriliseerimisega. CERD-i hinnangul võivad rassilise diskrimineerimise soopõhised avaldumisvormid jääda tähelepanuta, kui naiste ja meeste kogemusi ei eristata ega arvestata.⁷⁸ Tähelepanuväärselt on komitee läinud praktikas ka kaugemale ning loetlenud sugu kui ühte konventsiooni diskrimineerimisalust.⁷⁹ Religiooni puhul on komitee käekiri olnud seevastu üheaegselt ettevaatlik ja eklektiline ning praktikas pigem juhtumipõhine: mõnel juhul on konventsiooni kohaldamisalaga sidumiseks kasutatud liitmõisteid nagu „etno-religioosne”, vahel piiratud aga pelgalt viidetega näiteks moslemite vastu suunatud diskrimineerimisele.⁸⁰

Kaitstud tunnuste, nagu nt rahvuslik ja etniline päritolu, olemasolu on diskrimineerimise eeldus, mistõttu muutub keskseks küsimus, milliseid rühmi käsitletakse nende tunnuste kandjatena. Olenemata riikide suveräänsusest, puudub neil piiramatu voli otsustada, kes moodustavad etnilisi gruppe või kes kuuluvad põlisrahvaste hulka. Sellise järelduseni viib CERD-i suundumus

⁷⁶ McDougall (viide 18), lk 2.

⁷⁷ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Recommendation 32. The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms Racial Discrimination (Seventy-fifth session). CERD/C/GC/32, 24.09.2009. –

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6tyO7bxiTL05KOgdjEpb4fBRxIDCbucCpirHH%2BgYb1BwOx4%2FiVpzJP6qDbzXxUeguzxxlUSvfQ2nTDXJg2H9%2BA%3D%3D> (11.04.2026), p 7.

⁷⁸ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Recommendation 25 on gender-related dimensions of racial discrimination (Fifty-sixth session, 2000). 20.03.2000. –

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=Ba/R75E4W9q9dDxQ61KIud+kySVmG/iRUEFdjVNq4abLiVIRKcLYSZUXpGO8M6WH (11.04.2026), lk 1, p 1.

⁷⁹ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Portugal. CERD/C/PRT/CO/12-14, 13.04.2012. –

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=9pWHEiwEP6C8zoA9u342F02JK3XVUUIEIHBWAn9sFz38jMuCDmB9hIC3Ccz%2FJ%2BPDvDTdNTw0CFvvJ8NzqtzJ7iYILEENfNwRe9oYc36tRFM%3D> (11.04.2026), p 18; Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations on the combined fifteenth to twenty-first periodic reports of Iraq. CERD/C/IRQ/CO/15-21, 22.09.2014. – <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4J7vZinUpCrz8G4VBz7IK1gf%2B%2B3PJL9mcdYGEKLH4Jh%2FyM319gfr9Q2two4YuwMcCoR%2FzCb7IL%2FRpgeo0jxNqfh%2B%2FIMx3%2FfIwesJUFVMfVY%3D> (11.04.2026), p 16.

⁸⁰ Thornberry (viide 17), lk 126–127.

kritiseerida riike, kes otsustavad seda oma äranägemise järgi⁸¹, ning väljendada muret piiravate kriteeriumide kohaldamise üle etniliste gruppide olemasolu kindlaksmääramisel⁸². Komitee on rõhutanud, et teatud kriteeriume tuleb kohaldada järjepidevalt kõigi gruppide suhtes ning et rahvusvahelised standardid seavad riikide otsustusruumile sisulised piirid. Teisisõnu pole tunnustamine pelgalt sisepoliitiline küsimus põhjusel, et eksisteerib teatud rühmadesse kuuluvate inimeste konkreetsete õiguste rahvusvaheline standard. Lisaks on CERD pidanud oluliseks enesemääratluse põhimõtet, mille kohaselt tuleb arvesse võtta, kuidas asjaomased isikud või kogukonnad end ise määratlevad, ning leidnud, et konventsioonist tulenevate õiguste kohaldamine ei sõltu üksnes sellest, millist nimetust riik grupile omistab. Sellest johtuvalt peab riik kaitsma ka selliseid etnilisi rühmasid, keda ta ise ei tunnusta. Kui riigil oleks piiramatu diskretsioon grupi tunnustamisel, võiks ta vältida konventsiooni kohaldamist pelgalt formaalse kvalifikatsiooni kattevarjuga, mis oleks vastuolus ICERD-i eesmärgi ja mõttega.⁸³

Diskrimineerimise määratlus on oma olemuselt sarnane muudele rahvusvaheliste inimõiguste dokumentidele: see on sisuliselt negatiivne, kätkehes ebaõiglast või ebavõrdset diskrimineerimist isiku või isikurühma suhtes. Konventsioon ei keela igasugust eristamist, vaid üksnes sellist, mis toob kaasa õiguste tunnustamise, kasutamise või teostamise tühistamise või kahjustamise võrdsel alustel. Sestap eeldab diskrimineerimine sellist eristamist, mis teeb võimatuks või takistab õiguste kasutamist võrdselt teistega.⁸⁴ CERD-i soovitude kohaselt ei tähenda võrdsus tingimata identset kohtlemist: erinev kohtlemine võib olla lubatav, kui see põhineb objektiivsel ja mõistlikul põhjusel ning taotletav eesmärk on legitiimne ja proportsionaalne.⁸⁵ ICERD-i art 1 lg 1 „eesmärgi või tagajärje” loogika tähendab ühtlasi, et diskrimineerimise tuvastamine ei eelda tingimata tahtlust: piisata võib ka diskrimineerivast mõjust. CERD-i praktikas on see viinud otsese ja kaudse diskrimineerimise eristuseni, kui näiteks asjas *L.R vs. Slovakkia* sedastas komitee, et

⁸¹ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Recommendation 24. Information on the demographic composition of the population (Fifty-fifth session, 1999). – https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=w1puBQIuLksRGpM1mu6u4dDoEKj0yb1kQH/sESpez1ej7oc2iXG6CuZ+RTZ7V4UcA (11.04.2026), p 3.

⁸² Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Turkey. CERD/C/TUR/CO/3, 24.03.2009. –

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=iM0fUgbQTrsQzCa9WWw4nvr8mdbeaRhLGOqgGqf2EOoiL4S%2BtK1TPiCrQvJY2Jyv4yx80wrEn%2BRBRPvDngApp%3D%3D> (11.04.2026), p 12.

⁸³ Thornberry (viide 17), lk 108, 110–111.

⁸⁴ *Ibidem*, lk 111–112.

⁸⁵ CERD. GR32 (viide 77), p 8.

diskrimineerimise mõiste ei piirdu üksnes otsesõnu diskrimineerivate meetmetega, vaid hõlmab ka näiliselt neutraalseid norme või praktikat, mis on tegelikkuses ja mõju poolest diskrimineerivad.⁸⁶ Kaudse diskrimineerimise puhul on seega komitee sõnutsi määravaks see, kas näiliselt neutraalne meede tekitab kaitstud tunnuse järgi eristatavale rühmale põhjendamatu ebaproportionaalse ebasoodsa mõju, mille olemasolul peab riik suutma näidata, et ebavõrdne tagajärg tuleneb kaitstud tunnustega mitteseotud objektiivsetest asjaoludest.⁸⁷ Sarnast suunda kinnitas 2024. aastal ka Rahvusvaheline Kohus kohtuasjas *Ukraina vs. Venemaa*, leides, et ICERD hõlmab kaudset diskrimineerimist, ning liigitades selle alla meetmed, mis on näiliselt neutraalsed, kuid mille tegelik mõju näitab nende põhinemist ICERD art 1 lg 1 keelatud alusel, v.a juhul, kui ebavõrdset mõju saab usutavalt seletada kaitstud tunnustega mitteseotud objektiivsete kriteeriumidega⁸⁸.

Konventsiooni kohaldamisala ja diskrimineerimise mõistet piiravad oluliselt art 1 lg-d 2 ja 3. Nende kohaselt ei laiene konventsioon eristamistele, eranditele, kitsendustele ega eelistustele, mida osalisriik teeb oma kodanike ja mittekodanike vahel. Samuti ei tohi konventsiooni tõlgendada viisil, mis mõjutaks osalisriikide rahvuslikku kuuluvust, kodakondsust või naturalisatsiooni käsitlevaid õigusnorme, tingimusel, et need normid ei diskrimineeri konkreetset rahvust. Need sätted annavad riikidele küll märkimisväärse tegutsemisruumi, kuid CERD-i praktika järgi ei saa art 1 lg-le 2 tugineda nii, et see muutuks diskrimineerimise kattevarjuks: erinev kohtlemine kodakondsuse või sisserändestaatuse alusel võib kujutada diskrimineerimist, kui sellise eristamise kriteeriumid hinnatuna konventsiooni eesmärkide vastu ei teeni legitiimset eesmärki või ei ole selle saavutamiseks proportsionaalsed.⁸⁹ Kodakondsusel või rahvusel põhineva eristamise korral

⁸⁶ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Sixty-sixth session 21.02–11.03.2005. Opinion. Communication No. 31/2003 CERD/C/66/D/31/2003, 10.03.2005. – <https://docs.un.org/en/CERD/C/66/D/31/2003> (11.04.2026), p 10.4.

⁸⁷ Thornberry (viide 17), lk 111–112, 114.

⁸⁸ Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Judgment of 31 January 2024. – I.C.J. Reports 2024, p 196; Escobar, G. G. ICJ's Judgment in Ukraine v. Russia regarding CERD's Scope of Racial Discrimination: ICJ's Approach to CERD Committee's Views. – EJIL:Talk! 29.02.2024. – <https://www.ejiltalk.org/icjs-judgment-in-ukraine-v-russia-regarding-cerds-scope-of-racial-discrimination-icjs-approach-to-cerd-committees-views/#:~:text=For%20that%20purpose%2C%20the%20measure,%E2%80%9CCan%20unjustifiable%20disparate%20impact%20upon> (16.03.2026).

⁸⁹ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General recommendation 30 on discrimination against non-citizens (Sixty-fifth session, 2005). –

kontrollitakse seega, kas meede põhineb tegelikkuses rassilisel alusel või on seda kasutatud „rassilise diskrimineerimise ettekäändena”⁹⁰ eesmärgi või mõju poolest.⁹¹ Niisamuti on Rahvusvaheline Kohus *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasjas sedastanud, et ICERD-i reguleerimisalast ei jää välja selline kodakondsusseaduste kohaldamine, mille tulemus on eesmärgi või tagajärje poolest rahvuslikul või etnilisel päritolul põhinev diskrimineerimine.⁹²

1.3. Rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee ja Rahvusvahelise Kohtu roll konventsiooni rakendamises

1.3.1. Rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee ja Rahvusvaheline Kohus: konventsiooniga loodud institutsionaalne ja menetluslik raamistik

Teostamaks järelevalvet ICERD-i rakendamise üle osalisriikides, on nähtud konventsiooni artikliga 8 ette 18 erapooletust – mitte tingimata rassilise diskrimineerimise⁹³ – eksperdist koosneva CERD-i loomine. Seejuures valivad osalisriigid oma kodanike hulgast neljaks aastaks liikmed nii, et tagatud oleks ühelt poolt geograafiline tasakaal, aga ka erinevate ühiskonnavormide ja peamiste õigussüsteemide esindatus (art 8 lg-d 1 ja 4). Komitee talitus hõlmab peaaesjalikult avalikel istungitel osalisriikide perioodiliste aruannete läbivaatamist, üksikisikute kaebuste lahendamist ning olgugi et harva, ka riikidevaheliste kaebuste menetlemist⁹⁴.

Komitee keskne töö toimub kirjalike aruannete alusel, mille konventsiooni osalisriigid esitavad perioodiliselt, kirjeldades riigi edusamme konventsioonialaste eesmärkide ja kohustuste täitmisel (artikkel 9). Aruannete läbivaatamise käigus saadavad osalisriigid komitee küsimustele vastama oma riigi esindajad. Terviklikuma pildi saamiseks arvestab aga CERD ka ÜRO agentuuride, riiklike inimõiguslaste asutuste ning rahvusvaheliste ja riigisiseste valitsusväliste

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=rt9kKbKbcKCIz/boziXXkfsYBy5piYK+OnXltIsxdWOApsTTuuv8sTCqBJyr6XGn (11.04.2026), p 4.

⁹⁰ Meron, T. The Meaning and Reach of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. – The American Journal of International Law 1985/79, No. 2, lk 311–312.

⁹¹ Thornberry (viide 17), lk 147.

⁹² *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 286.

⁹³ Thornberry (viide 17), lk 44.

⁹⁴ Schabas (viide 52), lk 282–283.

organisatsioonide esitatud aruandeid, mis kirjeldavad olukorda osalisriigis. Seejärel koostab komitee analüüsi ja annab osalisriigile riigipõhised soovitused, mis avaldatakse lõppjäreldeste vormis.⁹⁵

Toetamaks veelgi osalisriike nende kohustuste täitmisel, võib komitee oma töökorra reeglite 118–119⁹⁶ kohaselt anda välja üldsoovitustena tuntud kommentaare ning käsitleda konkreetseid olukordi oma varajase hoiatamise ja kiireloomulise sekkumise menetluse (*early warning and urgent action procedure*) raames⁹⁷. Üldsoovitusi käsitatakse konventsiooni autoriteetsete tõlgendustena ning neid avaldatakse juhul, kui komitee peab neid kasulikeks ja asjakohasteks, selgitamaks konventsiooni sätete tõlgendamist⁹⁸. Täna on avaldatud 39 üldsoovitust⁹⁹. Komitee võib varajase hoiatamise ja kiireloomulise sekkumise menetluse käivitada seevastu talle muu hulgas komitee liikmete, üksikisikute ja valitsusväliste organisatsioonide esitatud teabe alusel, pöördudes osalisriigi valitsuse poole ning esitades soovitusi olukorra eskaleerumise ennetamiseks ja konventsiooni raskete rikkumiste ulatuse või arvu piiramiseks.¹⁰⁰

ICERD artiklite 11–13 kohaselt on komiteel pädevus vaadata ainulaadses¹⁰¹ riikidevahelise vaidluse menetluses läbi ühe osalisriigi teade teisest, konventsiooni mittetäitvast osalisriigist. Juhul, kui osalisriik on teinud konventsiooni art 14 lg 1 deklaratsiooni komitee pädevuse tunnustamiseks, võib CERD vaadata läbi ka üksikisikute või isikurühmade avaldusi selle kohta, et riik on rikkunud nende konventsioonialaseid õigusi. Olukorras, kus nimetatud menetluse või läbirääkimiste teel ei õnnestu lahendada osalisriikide vahelist vaidlust konventsiooni tõlgendamise või kohaldamise üle, võimaldab ICERD artikkel 22 anda vaidluse üle Rahvusvahelisele Kohtule.

⁹⁵ McDougall (viide 18), lk 1–2.

⁹⁶ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Rules of procedure. CERD/C/35/Rev.4, 21.08.2025. – <https://docs.un.org/en/CERD/C/35/Rev.4> (10.03.2026).

⁹⁷ Thornberry (viide 17), lk 35–36.

⁹⁸ McDougall (viide 18), lk 2.

⁹⁹ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General recommendations. – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. – <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/general-recommendations> (11.04.2026).

¹⁰⁰ CERD. Rules of procedure (viide 96); McDougall (viide 18), lk 2.

¹⁰¹ McDougall (viide 18), lk 2.

29.08.2025 seisuga oli CERD registreerinud 92 avaldust artikli 14 alusel 23 osalisriigi suhtes. Neist 46 avalduse osas on komitee jõudnud sisulise lõppotsuseni, tuvastades konventsiooni rikkumise, 25 juhul.¹⁰² Kusjuures, teada on vaid ühest sellisest Eesti vastu esitatud avaldusest, kuivõrd artikli 14 menetlused on üldreeglina konfidentsiaalsed kuni lõppotsuseni ning selle teate osas on ÜRO lepingujärelevalve andmebaasis OHCHR Eesti vahelehel avaldatud vastav lõppdokument, milles komitee tunnistas avalduse vastuvõetamatuks põhjusel, et avaldaja ei näidanud piisavalt, milliseid konventsiooniga tagatud õigusi patronüümi puudumine ID-kaardil rikub¹⁰³.

2026. aasta jaanuari seisuga on CERD-ile esitatud artikli 11 alusel kolm riikidevahelist teadet: kaks Katari poolt vastavalt Saudi Araabia Kuningriigi ja Araabia Ühendemiraatide vastu ning üks Palestiina Riigi poolt Iisraeli vastu. Konventsiooni artikli 12 alusel moodustatud *ad hoc* lepituskomisjonid on lõpetanud Katari esitatud kahe teate menetlemise. Palestiina teate osas võttis lepituskomisjon vastu aruande, mis esitati komitee esimehele ja edastati pooltele, lõpetades sellega komisjoni mandaadi.¹⁰⁴ Ehkki nimetatud teated on esimesed riikidevahelised teated, mis on üldse ÜRO inimõiguslepingute järelevalveorganite ette jõudnud¹⁰⁵, on õiguskirjanduses peetud eriti märgiliseks Palestiina teadet, kuivõrd CERD tuvastas asjas oma pädevuse, olenemata Iisraeli vastuväitest, et Iisrael Palestiina Riiki ei tunnusta. Komitee rõhutas konventsiooni eripärast eesmärki edendada ühishüve ning selgitas, et ICERD-ist tulenevad kohustused ei lähtu vastastikkusest, nagu lepingud, mis kaitsevad eelkõige riikide individuaalseid huve. Selle vaimus

¹⁰² CERD. Report (viide 20), p 93.

¹⁰³ UN Treaty Body Database. – United Nations Human Rights Treaty Bodies. – https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=EST&Lang=EN (11.04.2026); Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Decision adopted by the Committee under article 14 of the Convention, concerning communication No. 64/2018. CERD/C/101/D/64/2018, 25.08.2020. – <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=EIVOmLX%2Buw%2B4xZNOcmW7zMTdgn09aNq1A8Z2e9ItQE7pU3b1SdpTUNxBLu6K9gnnX1CRZA%2Ff8A2DeHwlg0KzV7gyZdeP0Yzmvapp4ptHA%3D> (11.04.2026), p 6.5– 7.

¹⁰⁴ CERD. Report (viide 20), p 73–75; Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Inter-state communications. – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. – <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/inter-state-communications> (11.04.2026).

¹⁰⁵ Eiken, J., Keane, D. New Rules of Procedure of the Ad Hoc Conciliation Commission in Palestine v Israel. – EJIL: Talk! 23.05.2022. – <https://www.ejiltalk.org/new-rules-of-procedure-of-the-ad-hoc-conciliation-commission-in-palestine-v-israel/> (10.03.2026).

on nähtud ette, et riikidevaheline menetlus artiklite 11–13 alusel toimib automaatselt ega eelda teate läbivaatamiseks eelnevat nõusolekut osalisriigilt, kellele rikkumist ette heidetakse.¹⁰⁶

Sarnaselt teistelegi peamistele ÜRO inimõiguslepingutele näeb ka ICERD artikkel 22 ette võimaluse pöörduda Rahvusvahelise Kohtu poole juhul, kui osalisriikide vahelist vaidlust konventsiooni tõlgendamise või kohaldamise üle ei õnnestu lahendada läbirääkimiste teel või konventsiooniga sätestatud menetluse korras ning vaidlusosalised ei jõua kokkuleppele muu vaidluse lahendamise mooduse suhtes. Sätte kohaselt ei ole menetluse läbimine CERD-i juures kohustuslik eeltingimus Rahvusvahelise Kohtu poole pöördumiseks, kui vaidlust on püütud lahendada muude läbirääkimiste teel. Seejuures, kui hulk riike, sh näiteks Ameerika Ühendriigid ja Iisrael, on teinud artikli 22 osas reservatsiooni, siis Eesti nende riikide hulgas pole.¹⁰⁷ Enamasti nähakse reservatsiooniga ette kõikide poolte nõusolek kui eeldus vaidluse Rahvusvahelise Kohtule üleandmiseks. Iisrael ja Rwanda on aga seevastu kuulutanud, et säte pole sootuks riikidele siduv ehk sellega on välistatud Rahvusvahelise Kohtu pädevus otsustada konventsiooni tõlgendamise või kohaldamise üle nende riikide osas. Sellest johtuvalt leidis Rahvusvaheline Kohus, et tal puudub pädevus, otsustamaks vaidluses Rwanda ja Kongo Demokraatliku Vabariigi vahel.¹⁰⁸

1.3.2. Rahvusvahelise Kohtu konventsioonialane praktika

Kuivõrd käesoleva töö eesmärk on hinnata, kas ja millises ulatuses vastavad valitud Eesti seadusandlikud ja haldusalased meetmed ICERD-ist tulenevatele kohustustele ning millised oleksid Eesti väljavaated menetluse korral Rahvusvahelise Kohtu ees, antakse järgnevalt põgus ülevaade Rahvusvahelise Kohtu koosseisust ning konventsioonialastest otsustest. Seeläbi püüab autor mõtestada kohtu otsustamise suundumust ning valmidust arvestada riikide kontekstuaalset eripära ja seletusi. Konkreetseid konventsiooni sätete tõlgendusi nii CERD-i kui ka

¹⁰⁶ McDougall (viide 18), lk 6–7; Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Inter-State communication submitted by the State of Palestine against Israel. CERD/C/100/5, 12.12.2019. – <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CERD/CERD-C-100-5.pdf> (11.04.2026), p 3.25-3.30; 3.38-3.39, 3.44.

¹⁰⁷ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. – https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280008954&clang=_en (11.04.2026).

¹⁰⁸ Thornberry (viide 17), lk 474.

Rahvusvahelise Kohtu poolt käsitletakse ning kõrvutatakse riigisiseste meetmetega analüüsi huvides töö kolmandas peatükis. Siinkohal on paslik märkida, et Rahvusvahelise Kohtu statuudi art 38 lg 1 kohaselt peetakse kohtuotsuseid vaid abistavateks allikateks kohtuvaidluses rahvusvahelise õiguse kohaldamisel ning sättes sisalduv viide statuudi artiklile 59, mille kohaselt on kohtuotsused siduvad üksnes pooltele, näitab omakorda, et kohtuotsused ei loo rahvusvahelises õiguses formaalselt siduvat pretsedenti.¹⁰⁹ Sellegipoolest on ka Rahvusvaheline Kohus ise sedastanud, et ta ei kaldu oma väljakujunenud kohtupraktikast kõrvale, kui kohus ei leia selleks eriliselt kaalukaid põhjuseid.¹¹⁰ See muudab vähem tõenäoliseks kohtu märgatava taganemise senisest otsustamisest ICERD-i vaidlustes ning toetab varasema kohtupraktika kasutamist teatava teejuhina ka Eesti meetmete ja praktika hindamisel.

1.3.2.1. Rahvusvahelise Kohtu koosseis ja selle üldine otsustamise suundumus

Rahvusvahelise Kohtu statuudi art 3 lg 1 kohaselt kuulub kohtu kolleegiumi 15 eri riikidest pärit kohtunikku, kes kohustuvad art 20 alusel pidama oma ametit erapooletult. Statuudi art 9 suunab kohtunikke valima viisil, mis tagab „maailma tsivilisatsiooni tähtsamate vormide ja peamiste õigussüsteemide esindatuse”. Sellest põhimõttest kantuna on kohtukoosseis praktikas jaotunud peamiste regioonide vahel. Viimastel aastatel on see jaotus hõlmanud kolme kohtunikku Aafrikast, kahte Ladina-Ameerika ja Kariibi mere piirkonnast, kolme Aasiast, viit Lääne-Euroopast ja teistest riikidest ning kahte Ida-Euroopast, vastamaks Julgeolekunõukogu regionaalsele jaotusele. Lisaks kuulusid kohtukoosseisu praktikas alati ka Julgeolekunõukogu alaliste liikmete kodakondsusega kohtunikud¹¹¹, ent viimased aastad on seda tava murdnud, mistap ei ole 2026. aasta aprillikuu seisuga kohtukoosseisus enam Ühendkuningriigi ega Venemaa kodakondsusega kohtunikke¹¹². Statuudi art 31 lg-des 2 ja 3 on nähtud ette ka *ad hoc* kohtunike nimetamine konkreetsete vaidluste tarbeks, võimaldamaks vaidluspooltele teatavat esindatust kohtu koosseisus. Arvestades, et ei

¹⁰⁹ Klabbers, J. Rahvusvaheline õigus. Tallinn: Juura 2018, lk 67; Rahvusvahelise Kohtu statuut. – RT II 1996, 24, 95.

¹¹⁰ Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*Croatia v. Serbia*). Preliminary Objections, Judgment of 18 November 2008. – I.C.J. Reports 2008, p 53.

¹¹¹ Dunoff, J. L., Pollack, M. A. The Judicial Trilemma. – American Journal of International Law 2017/111 No. 2, lk 254.

¹¹² Current members. – International Court of Justice. – <https://www.icj-cij.org/current-members> (12.04.2026).

Eestil ega teda konventsioonialase vaidlusega töotaval Venemaal pole koosseisus enda kodanikest kohtunikke, oleks nimetatud sätted riikidele asjakohased ning võimaldaksid neil menetluse korral Rahvusvahelises Kohtus valida omal äranägemisel isikud, kes asja arutamisest kohtunikuna osa võtavad.

Õiguskirjanduses on läbivalt arutletud, kas ja mil määral mõjutavad kohtunike rahvuslik, piirkondlik või erialane taust nende otsustamist või vähemalt argumentatsioonijoont. Ehkki taustal võib olla seos põhistamise ning vahel ka hääletamisega, on vastukaaluks rõhutatud institutsionaalseid piiranguid, mis ei võimalda kergekäeliselt järeldada, et kohtuniku taust mõjutab järjepidevalt ning otseselt otsustamist. Dunoff ja Pollack on leidnud, et kohtunike valimise ja (taas)nimetamise politiseeritus ning kohtu institutsionaalne ülesehitus (mh avalikest hääletustest ja eriarvamustest tulenev läbipaistvus) võivad tekitada süsteemseid riske kohtunike sõltumatuses. Samas märgivad nad, et vähemalt osa kohtunikke seab praktikas esikohale sisulise õigusemõistmise ja professionaalse maine, mitte uue ametiaja kindlustamise. Dunoff ja Pollack on asunud seisukohale, et väited Rahvusvahelise Kohtu sõltumatus madala taseme kohta on olnud vaieldavad ning paljude vaatlejate silmis on kohtu sõltumatus olnud seevastu kõrge, ehkki tuleb nende hinnangul nentida, et Rahvusvahelise Kohtu kohtunikud seisavad silmitsi survega, mida näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu või Euroopa Kohtu kohtunikud ei koge.¹¹³ Hernández on omakorda märkinud, et puuduvad tõendid, väitmaks, et Rahvusvahelise Kohtu kohtunikud hääletavad süstemaatiliselt oma eelistuste või valitsuselt saadud juhiste alusel. Ühtaegu on ta osutanud nii statuudi art-st 9 tulenevale esindamissurvele kui ka kohtunike märkimisväärsel intellektuaalsele homogeensusele, mis võib ületada erisusi nende päritolus.¹¹⁴ Posner ja de Figueiredo väitsid Rahvusvahelise Kohtu 1946.–2004. aastate otsuste empiirilise analüüsi najal, et esinevad tugevad tõendid sellest, et kohtunikud soosivad riike, kes neid ametisse nimetavad, ning kalduvad toetama ka neid riike, kelle jõukustase on nende päritoluriigiga sarnane.¹¹⁵ 2005.–2016. aasta otsuseid analüüsinud Ma ja Gao leidsid omakorda tõendusmaterjali sellest, et (eelkõige) vaidluspoolega seotud kohtunikud kalduvad hääletama oma kodu- või nimetajariigi kasuks. Lisaks

¹¹³ Dunoff, Pollack (viide 111), lk 254, 259–260.

¹¹⁴ Hernández, G. I. Impartiality and Bias at the International Court of Justice. – Cambridge Journal of International and Comparative Law 2012/1 No. 3, lk 185, 189–191, 196.

¹¹⁵ Posner, E. A., de Figueiredo, M. F. P. Is the International Court of Justice Biased? – The Journal of Legal Studies 2005/34 No. 2, lk 599.

järeldavad nad, et kohtunikud kalduvad sagedamini toetama ka neid riike, mille enamuskeel kattub nende koduriigi enamuskeelega, rõhutades samas, et need seosed ei näita tingimata kohtunike teadlikku kallutatust ega eelda automaatselt ebaõiglast õiguse kohaldamist.¹¹⁶ Lauri Mälksoo on märkinud, et kuivõrd rahvusvahelise õiguse küsimusi saadab alati poliitiline mõõde, on ka riikidele tähtis see, mis kohtunik hakkab nende küsimusi vaagima – vastasel juhul ei investeeriks riigid oma kohtunikukandidaadi ülesseadmise protsessi senisel määral.¹¹⁷

1.3.2.2. Rahvusvahelise Kohtu otsustamise suundumus rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni tõlgendamisel

Rahvusvahelise Kohtu koosseisu ja selle sõltumatust käsitleva arutelu kõrval on käesoleva magistritöö seisukohalt määrav ka see, kuidas Rahvusvaheline Kohus on konkreetset ICERD-i alastes otsustes osalisriikide ajaloolist ning poliitilist konteksti arvestanud, millist tähtsust on neile argumentatsioonis omistatud ning millist kaalu on üldiselt riikide seletustele antud. Rahvusvahelise Kohtu ette on seni jõudnud kuus rassilise diskrimineerimise alast riikidevahelist vaidlust: *Kongo Demokraatlik Vabariik vs. Rwanda*, *Gruusia vs. Venemaa*, *Ukraina vs. Venemaa*, *Katar vs. Araabia Ühendemiraadid* ning nõndanimetatud kaksikkaasused *Armeenia vs. Aserbaidžaan* ja *Aserbaidžaan vs. Armeenia*. Kusjuures, ICERD-i käsitles Rahvusvaheline Kohus ka oma nõuandvas arvamuses Iisraeli tegevuse õiguslike tagajärgede kohta okupeeritud Palestiina territooriumil, sealhulgas Ida-Jeruusalemmas. Ainus riikidevaheline vaidlus, mis on seni jõudnud sisulise arutamiseni ja ka tipnenud otsusega, on kohtuasjas *Ukraina vs. Venemaa*, ent sellest olenemata on teisteski nimetatud asjades kohus käsitlenud vaidluse taustaks olevat ajaloolist ja poliitilist konteksti, kuigi enamasti menetluslike ja jurisdiktsiooniliste küsimuste raames.

¹¹⁶ Ma, X., Guo, S. An Empirical Study of the Voting Pattern of Judges of the International Court of Justice. – Erasmus Law Review 2017/10 No. 3, lk 168, 174.

¹¹⁷ Mälksoo, L. Lauri Mälksoo: märgiline konkurents ÜRO Rahvusvahelise Kohtu valimistel. – ERR 17.08.2023. – <https://www.err.ee/1609066214/lauri-malksoo-margiline-konkurents-uro-rahvusvahelise-kohtu-valimistel> (20.03.2026).

1.3.2.2.1. Kongo Demokraatlik Vabariik vs. Rwanda: kohtuotsus ja selle järelmid

Esimesena jõudis ICERD-i puudutavatest riikidevahelistest vaidlustest Rahvusvahelise Kohtuni kohtuasi *Kongo Demokraatlik Vabariik vs. Rwanda*. 2002. aastal esitas Kongo Demokraatlik Vabariik (edaspidi: *KDV*) Rahvusvahelisele Kohtule avalduse, millega algatati menetlus Rwanda vastu seoses „massiliste, tõsiste ja jämedate inimõiguste ning rahvusvahelise humanitaarõiguse rikkumistega”, mis leidvat aset Rwanda poolt KDV territooriumil toime pandud relvastatud agressiooni raames. ICERD oli vaid üks mitmest konventsioonist, mille rikkumist Rwandale ette heideti. Paraku takerdus kohtuasja sisuline arutamine jurisdiktsiooni küsimuse taha.¹¹⁸ Juba ajutiste meetmete üle otsustamisel leidis kohus, et tal puudub käesolevas asjas *prima facie* pädevus ajutiste meetmete kohaldamiseks, rõhutades, et Rahvusvahelise Kohtu statuudi aluspõhimõtte on see, et kohus ei saa otsustada riikidevahelises vaidluses riikide nõusolekuta. Määravaks osutus nimelt see, et Rwanda kas mh polnud vaidlusaluste lepingute osaline (nt piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni puhul), KDV polnud vajaliku eeltingimusena püüdnud astuda läbirääkimistesse või võtta ette vahekohtumenetlust (nt naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni puhul) või Rwanda oli teinud reservatsiooni vaidluste lahendamise klausli suhtes. Viimane sai saatuslikuks nii ICERD-i kui ka genotsiidi vältimise ja karistamise konventsiooni puhul.¹¹⁹ Sama põhistus kandus hiljem üle jurisdiktsiooni ja vastuvõetavuse otsusesse, milles kohus kinnitas, et KDV ei ole osutanud ühelegi kehtivale jurisdiktsiooni alusele, mis võimaldaks kohtul asja sisuliselt arutada¹²⁰. Seetõttu jäi ICERD-i rikkumise väide sisuliselt läbi vaatamata. Sellest johtuvalt jäi ka konflikti kontekst diskrimineerimise analüüsis käsitlemata, õiguslik kaal sellele andmata ning riikide selgitused tegevusele hindamata. Kohus väljendas vaid ajutiste meetmete

¹¹⁸ Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda). – International Court of Justice. – <https://www.icj-cij.org/case/126> (12.04.2026); Thornberry (viide 17), lk 474.

¹¹⁹ Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (*Democratic Republic of the Congo v. Rwanda*). Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 10 July 2002. – I.C.J. Reports 2002, p 57, 61, 67, 72, 79, 89, 92.

¹²⁰ Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (*Democratic Republic of the Congo v. Rwanda*). Jurisdiction of the Court and Admissibility of the Application, Judgment of 2 February 2006. – I.C.J. Reports 2006, p 15–126.

määruses „sügavat muret kahetsusväärse inimtragöödia, inimohvrite ja tohutute kannatuste üle Kongo Demokraatliku Vabariigi idaosas, mis on tingitud seal jätkuvast võitlemisest”.¹²¹

1.3.2.2.2. Gruusia vs. Venemaa: kohtuotsus ja selle järelmid

Järgmisena jõudis ICERD-i vaidlustest Rahvusvahelise Kohtu ette kohtuasi *Gruusia vs. Venemaa*, mis võrsus 2008. aasta relvakonfliktist Lõuna-Osseetias ja Abhaasias. Gruusia heitis Venemaale ette rassilise diskrimineerimise soodustamist, sh etniliste grusiinide massilist väljasaatmist ja etnilist puhastust.¹²² Gruusia tugines jurisdiktsiooni põhistamisel ICERD artiklile 22 ning väitis, et Venemaa on mh läbi oma riigiorganite, riigiametnike, muude avalikku võimu teostavate isikute ja üksuste, aga ka Lõuna-Osseetia ja Abhaasia separatistlike jõudude kaudu vastutav ICERD artiklite 2–6 tõsiste rikkumiste eest.¹²³ Venemaa leidis seevastu, et artikli 22 eeldused pole täidetud ning kohtul puudub territoriaalne pädevus vaidluse üle otsustamiseks, kuivõrd ICERD artiklid 2 ja 5 ei reguleeri riigi tegevust väljaspool tema riigipiire. Lisaks väitis Venemaa, et vaidlus ei puuduta rassilist diskrimineerimist, vaid eeskätt jõu kasutamist, territoriaalset terviklikkust ja enesemääratlemist.¹²⁴

Ajutiste meetmete määruses andis Rahvusvaheline Kohus põhjaliku ülevaate vaidluse faktilisest taustast ning Gruusia esitatud konteksti loovatest väidetest, hõlmates sh konflikti algeid Lõuna-Osseetias aastatel 1989–1991, väidetavaid ohvreid, etniliste grusiinide ümberasustamist ning Nõukogude Liidu lagunemise järel kujunenud olukorda. Kohus rõhutas, et ajutiste meetmete puhul kontrollib ta pädevuse olemasolu üksnes esialgselt ning meetmeid ei määrata, kui *prima facie* pädevust ei nähtu. Sellest lähtuvalt hindas kohus, kas ICERD art 22 näib esmapilgul andvat pädevuseks alust, ning käsitles vaidluse konteksti niivõrd, kuivõrd see aitas hinnata ajutiste meetmete õigustatust. Nõnda sedastas kohus, et on teadlik erakordsest ja komplekssest olukorrast

¹²¹ *Democratic Republic of the Congo v. Rwanda*. Request for the Indication of Provisional Measures, Order, p 54.

¹²² Thornberry (viide 17), lk 475.

¹²³ Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Georgia v. Russian Federation*). Application Instituting Proceedings filed in the Registry of the Court on 12 August 2008. – I.C.J. Reports 2008, p 82.

¹²⁴ Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Georgia V. Russian Federation*). Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 15 October 2008. – I.C.J. Reports 2008, p 72, 95.

Lõuna-Osseetias, Abhaasias ja ümbritsevates piirkondades, ning asus seisukohale, et toimikus sisalduva teabe põhjal on ilmne etnilise gruusia elanikkonna haavatavus, olukorra ebastabiilsus ning vahetu oht käsitletavate õiguste pöördumatuks rikkumiseks. Seejuures märkis kohus, et etteheidetavate tegude kaetavus muude rahvusvahelise õiguse reeglite, sh rahvusvahelise humanitaarõigusega, ei välista vastuolu ICERD-is ettenähtud õigustega.¹²⁵ Seitse kohtunikku asusid aga ühiselt eriarvamusele, leides, et etteheidetavad teod tõenäoliselt ei sobitu konventsiooni sätete alla ning sisustasid diskrimineerimist kitsamalt kui seda on tehtud CERD-i praktikas, sedastades, et relvastatud tegevus kvalifitseerub ICERD art 1 mõistes diskrimineerimiseks vaid juhul, kui see on suunatud vahe või erandi tegemise, kitsenduste seadmise või eelistamise loomisele rassi, nahavärvuse, sugukondliku, rahvusliku või etnilise päritolu järgi.¹²⁶

2011. aasta otsuses esialgsete vastuväidete kohta leidis Rahvusvaheline Kohus, et ICERD artiklis 22 sätestatud eeltingimus, püüdlus lahendada vaidlust läbirääkimiste teel või konventsiooniga sätestatud menetluse korras, ei olnud täidetud. Kohus asus seisukohale, et vaidlus ICERD-i kohaldamise üle tekkis üksnes vahetult enne kohtusse pöördumist ning ehkki väited etnilisest puhastamisest ja hukkamistest osutasid ICERD-iga seotud erimeelsustele, ei ilmestanud need, et pooled oleksid enne kohtusse pöördumist sisuliselt arutanud Venemaa tegevuse vastavust konventsioonist tulenevatele kohustustele või püüdnud neid küsimusi läbirääkimiste teel lahendada.¹²⁷ Sellest nähtub, et kohus ei pruugi pidada piisavaks laiemat vastasseisu relvakonflikti ja jõu kasutamise üle, vaid rangel hindamisel võib olla määrav see, kas pooled on enne kohtusse pöördumist ka tegelikult osutanud just osalisriigi ICERD-i rikkumistele, näiteks etnilisele puhastamisele, ning siiralt püüdnud neid rikkumisi läbirääkimiste teel lahendada.

Seega, olenemata sellest, et kohus möönis Lõuna-Osseetia ja Abhaasia erakordselt pingelist ning kompleksset olukorda, diskrimineerimise sisulise hindamiseni ei jõutud. Konflikti ajalooline ja

¹²⁵ *Georgia v. Russian Federation*. Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 15 October 2008, p 1–49, 85–86, 112, 143.

¹²⁶ Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Georgia v. Russian Federation*). Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 15 October 2008. Joint dissenting opinion of Vice-President Al-Khasawneh and Judges Ranjeva, Shi, Koroma, Tomka, Bennouna and Skotnikov. – I.C.J. Reports 2008, p 9; Thornberry (viide 17), lk 476.

¹²⁷ Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Georgia v. Russian Federation*). Preliminary Objections, Judgment of 1 April 2011. – I.C.J. Reports 2011, p 163–184; Thornberry (viide 17), lk 480.

poliitiline kontekst omas 2011. aasta otsuses tähtsust eeskätt, tegemaks kindlaks, kas ja millal tekkis ICERD-i kohaldamise üle vaidlus ning kas artikliga 22 ettenähtud menetluslik eeltingimus on täidetud. Õiguskirjanduses leidis seejuures seisukohti, mis omistasid kohtuotsusele formalismi, kuivõrd arvamused avaldajate silmis lähtus kohus jurisdiktsiooni eeltingimuste täidetuse hindamisel liiga järgalt avalduse esitamise kuupäevast, kitsendas asjakohase läbirääkimiste perioodi vahetult kohtusse pöördumisele eelnenud päevadele ja muutis seeläbi suure osa varasemast suhtlusest menetluslikult tähtsusetuks, kaugenedes seeläbi oma varasemast paindlikumast käekirjast.¹²⁸ Kusjuures, vähemalt ühe autori hinnangul võis kohus niisugust lähenemist kasutada võttena, et vältida poliitiliselt tundliku vaidluse sisulist lahendamist. Sama autor märkis ka, et Venemaa esialgsete vastuväidete rahuldamise poolt hääletasid nii Venemaa kui ka Hiina kohtunik, samas kui Prantsusmaa ja Ameerika Ühendriikide kohtunikud toetasid jurisdiktsiooni olemasolu.¹²⁹ Hilisemas kirjanduses on osutatud otsusele ka kui kohtu jurisdiktsioonilise formalismi alguspunktile, millest alates muutus rangemaks eeskätt vaidluse olemasolu kontroll ning üldisemalt ka kohtu lähenemine jurisdiktsiooni küsimuste hindamisele.¹³⁰

1.3.2.2.3. Ukraina vs. Venemaa: kohtuotsus ja selle järelmid

2017. aastal sai alguse kohtuasi *Ukraina vs. Venemaa*, kui Ukraina esitas Rahvusvahelisele Kohtule hagi, milles heitis Venemaale ette nii terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvahelise konventsiooni kui ka ICERD artiklite 2–6 rikkumist. Ukraina süüdistas Venemaad mh krimmitatarlaste ja etniliste ukrainlaste kodaniku- ja poliitiliste õiguste ning majanduslike, kultuuriliste ja sotsiaalsete õiguste rikkumises ning diskrimineerimises.¹³¹ Ukraina palus kohtul

¹²⁸ Parlett, K. The International Court of Justice's Decision on Preliminary Objections in Georgia V. Russia: Towards Formalism? – The Cambridge Law Journal 2012/71 No. 1, lk 57–58; West, D. Formalism versus realism: the International Court of Justice and the critical date for assessing jurisdiction. – UCL Journal of Law and Jurisprudence 2016/5 No. 1, lk 31–32; Proulx, V.J. The World Court's Jurisdictional Formalism and its Lost Market Share: The Marshall Islands Decisions and the Quest for a Suitable Dispute Settlement Forum for Multilateral Disputes. – Leiden Journal of International Law 2017/30 No. 4, lk 2.

¹²⁹ West (viide 128), lk 46–48.

¹³⁰ Proulx (viide 128), lk 2–3, 25.

¹³¹ Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Application Instituting Proceedings Filed in the Registry of the Court on 16 January 2017. – I.C.J. Reports 2017, p 131–133; Schabas (viide 52), lk 283.

ajutiste meetmetega kohustada Venemaad hoiduma igasugusest rassilisest diskrimineerimisest, tunnistama kehtetuks otsust Krimmitari Rahva Medžilise¹³² keelustamise kohta, rakendama kõik vajalikud meetmed, peatamaks krimmitatarlaste kadumine ning ukrainakeelse õpetamise piirangud.¹³³ Rahvusvaheline Kohus tegi ajutiste meetmete määrase, millega kohustas kaitsma krimmitari institutsioone ning õigust ukrainakeelsele õppele.¹³⁴

See oli esimene kohtuasi, mis jõudis ICERD-i väidetavate rikkumiste sisulise arutamiseni. 2024. aasta otsuses tuvastas kohus, et Venemaa on alates 2014. aastast korraldanud haridussüsteemi Krimmis viisil, mis rikub ICERD artikleid 2 (1) (a) ja 5 (e) (v). Kinnitust sai seega vaid üks Ukraina ICERD-i alastest väidetest, mis puudutas ligipääsu ukrainakeelsele haridusele. Kohus täpsustas seejuures, et konventsioonist ei tulene üldist õigust saada haridust vähemuskeeles, samas võivad koolide õppekeelt puudutavad struktuursed muudatused kujutada endast ICERD-iga keelatud diskrimineerimist, kui nende rakendamine põhjustab artiklis 1 nimetatud tunnuste alusel kaitstud rühma õigustele ebavõrdse ja ebasoodsa mõju, mida ei ole võimalik seletada viisil, mis ei seonu keelatud alustega. Seevastu näiteks krimmitatarlaste ja etniliste ukrainlaste kadumiste, tapmiste, röövimise ja piinamise osas leidis kohus, et füüsiline vägivald põhines poliitilisel opositsioonil Venemaale, mitte etnilisel päritolul kui konventsiooni art 1 lg-ga 1 kaitstud tunnuse alusel, mistõttu selle osas rikkumist ei tuvastatud. Sellele lisaks ei suutnud Ukraina kohtu hinnangul tõendada, et Venemaa rikkus ICERD artiklit 6, jättes tõhusalt uurimata väidetavad rassilise diskrimineerimise juhtumid.¹³⁵

Otsuses alguses on põgusalt osutatud „intensiivsele relvakonfliktile”, mis on toonud kaasa suure inimkaotuste hulga ja kannatused, ning tõigale, et otsuse tegemise ajaks on olukord väga erinev, võrreldes 2014. aastaga, mil Ukraina esitas hagi Ida-Ukraina ja Krimmi poolsaart haaranud sündmuste najal. Tähelepanuväärselt tunnistas kohus Mejlise ajalooliselt märgilist rolli

¹³² S.o krimmitatarlaste esinduskogu Krimmitari Rahva Kurultai täidesaatev organ Krimmis.

¹³³ Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Request for the Indication of Provisional Measures of Protection Submitted by Ukraine. – I.C.J. Reports 2017, p 24.

¹³⁴ Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 19 April 2017. – I.C.J. Reports 2017, p 106.

¹³⁵ *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 202–221, 240–241, 338–370, 358–363, 370.

krimmitatari kogukonna huvide edendamisel ning tõi esile tööga, et kogukond asus Krimmi uuesti elama 1991. aastal peale küüdistamist Kesk-Aasiasse 1944. aastal. Mis aga puudutas Venemaa kui kostja ja toona väidetava diskrimineerija põhistusi, siis kohus võttis neid arvesse, ehkki ei pidanud neid alati veenvaks. Krimmitatari ja ukraina meediaväljannete tegevuse piiramise puhul märkis kohus, et Ukraina ei tõendanud, et Venemaa meetmed põhinesid seotud inimeste etnilisel päritolul. Siinkohal andis kohus kaalu Venemaa selgitusele, et meediaväljannete sulgemised olid ajendatud omanike enda soovist või kooskõlas Venemaa meediat puudutavate seadustega, ning viitele, et krimmitatari meediaväljaandeid suleti õiguslike otsustega Krimmis statistiliselt palju harvem, võrreldes „ülejäänud Venemaaga”. Ka krimmitatari päritolu isikutele ebasoodsat erinevat mõju avaldavate õiguskaitsemeetmete osas veenis kohut Venemaa riigi julgeoleku argument kui nõndanimetatud kaitstud tunnustest sõltumatu tegur. Seevastu ukrainakeelse hariduse kättesaadavuse küsimuses Venemaa selgitusi veenvaks ei peetud. Venemaa väitis, et ukraina keeles kooliharidust omandavate õpilaste arvu vähenemise taga pole õiguslikud meetmed või riigipoolsed piirangud, vaid mh etniliste ukrainlaste lahkumine Krimmist 2014. aasta märtsis. Kohus aga ei pidanud usutavaks, et perede lahkumine koosmõjus Krimmi haridussüsteemi ümberorienteerumisega Venemaa suunas saaks üksinda viia enam kui 90-protsendilise ukrainakeelse õppe nõudluse vähenemiseni.¹³⁶

Sellest nähtub, et mida ulatuslikum on ilmnev erinev ebasoodne mõju, seda püüdlikumalt peaks riik püüdma põhjendada selle seost kaitstud tunnustest sõltumatute teguritega, vastasel juhul võib kohus pidada esitatud seletust ebapiisavaks ning kalduda ikkagi diskrimineerimise seose tuvastamise poole. Riigi julgeolek võib seejuures üksikasjalikul põhistamisel olla kohtu silmis kõnealune sõltumatu tegur. Õiguskirjanduses on aga märgitud, et Rahvusvaheline Kohus piirdus vägivallajuhtumite osas järelausega, et krimmitatarlasi ja etnilisi ukrainlasi rünnati eeskätt poliitilise opositsiooni, mitte ICERD art 1 lg 1 kaitstud tunnuste tõttu, kuigi CERD-i praktika tunnustab interseksionaalset kaudset diskrimineerimist ning ei välista, et poliitiline motiiv võib olla põimunud etnilise päritoluga.¹³⁷ Ka Ukraina oli seisukohal, et vägivallateod olid kavandatud, sundimaks alluma just etnilisi grappe, keda peeti olevat Venemaa okupatsiooni vastu.¹³⁸ Sellest ilmneb, et kohus võib kalduda ICERD-i tõlgendamisel tähtsustama tegelikku ja tõendatud mõju

¹³⁶ *Ibidem*, p 28, 269, 307–323, 358–363.

¹³⁷ Escobar (viide 88).

¹³⁸ *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 204.

ning hindama ka riigi seletusi rangelt sellest tõukuvalt, kuid kaitstud tunnuste põimumise osas võib kohtu lähenemine jääda kitsendavaks ja kategooriliseks.

1.3.2.2.4. Katar vs. Araabia Ühendemiraadid: kohtuotsus ja selle järelmid

2018. aastal Katari ning Saudi Araabia, Bahreini ja Araabia Ühendemiraatide diplomaatilise kriisi valguses pöördus Katar Rahvusvahelisse Kohtusse Araabia Ühendemiraatide (edaspidi: AÜE) vastu, väites, et AÜE 05.06.2017 meetmed, eeskätt katarlaste väljasaatmine ja neile riiki sisenemise keelamine, kujutasid endast ICERD-iga vastuolus olevat diskrimineerimist rahvusliku päritolu alusel. Katari hinnangul oli meetmete eesmärk avaldada Katarile survet, et riik alluks AÜE soovile mõjutada Katari siseasju.¹³⁹ Ehkki Rahvusvaheline Kohus leidis ajutiste meetmete staadiumis, et tal on *prima facie* jurisdiktsioon, ning määras ka ajutised meetmed¹⁴⁰, jõudis ta 2021. aasta esialgsete vastuväidete otsuses teistsuguse järelduseni: vaidlus ei kuulu ICERD-i materiaalsesse kohaldamisalasse ning kohtul puudub *ratione materiae* pädevus Katari avaldust edasi menetleda. Otsustavaks sai kohtu tõlgendus, mille kohaselt ICERD art 1 lg 1 mõiste „rahvuslik päritolu” ei hõlma isiku olemasolevat kodakondsust: päritolu viitab sünnijärgsele sidemele rahvusliku või etnilise rühmaga, rahvus on aga ajas muutuda võiv riigi diskretsiooni alla kuuluv õiguslik omadus. Nõnda luges kohus art 1 lg-ga 1 kaitstud tunnusteks vaid sünnipäraseid omadused. Seetõttu ei käsitlenud kohus edasi Katari põhiväidet, mis puudutas katarlaste kui Katari kodanike suhtes rakendatud sisenemis- ja väljasaatmismeetmeid, konventsiooni kohaldamisalasse kuuluvana.¹⁴¹

Ajaloolisel ja poliitilisel kontekstil oli selles lahendis piiratum roll. Kuna kohus piirdus esialgsete vastuväidete faasis eeskätt küsimusega, kas väited üldse kuuluvad ICERD-i materiaalsesse

¹³⁹ Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Qatar v. United Arab Emirates*). Application Instituting Proceedings Filed in the Registry of the Court on 11 June 2018. – I.C.J. Reports 2018, p 2–6, 54.

¹⁴⁰ Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Qatar v. United Arab Emirates*). Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 23 July 2018. – I.C.J. Reports, p 41–42, 72–78.

¹⁴¹ Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Qatar v. United Arab Emirates*). Preliminary Objections, Judgment of 4 February 2021. – I.C.J. Reports 2021, p 81, 105, 114.

kohaldamisalasse, ei jõudnud ta väidete diskrimineerimise sisulise hindamiseni, sh meetmete eesmärgi või seletuste analüüsini. Kohus ei kasutanud seetõttu Laheriikide diplomaatilise kriisi tausta ega ka Katari väiteid AÜE motiivide kohta diskrimineerimise tuvastamiseks. Samas rõhutas kohus konventsiooni kujunemislugu: ICERD töötati välja 1960. aastate dekoloniseerimisliikumise kontekstis eesmärgiga lõpetada praktikad, mis seavad ühiskondlikud rühmad hierarhiasse nende sünnipärase tunnuste alusel. Sellest lähtudes järeldas kohus, et ICERD ei ole mõeldud hõlmama kõiki kodakondsusel põhinevaid eristusi.¹⁴² Kuna aga kohus peatus juba konventsiooni materiaalse kohaldamisala küsimuse juures, jäi ajalooline ja poliitiline kontekst paratamatult kõrvaliseks ning lahend ei võimalda hinnata, millise nüansitaju ja kontekstitundlikkusega arvestab kohus läbivalt meetmete hindamisel laiemat konteksti.

Märkida võib siiski seda, et kohtuotsus on õiguskirjanduses pälvinud kriitikat, kuivõrd osa autoreid peavad kohtu rõhuasetust, mille kohaselt ICERD art 1 lg 1 kaitstud alused on vaid sünnipäraseid omadused, õiguslikult põhjendamatuks ja konventsiooni tekstist väljuvaks. Autorid osutavad muu hulgas, et nahavärv ei pruugi olla muutumatu ning põlvnemine toimibki olemuslikult edasiantava tunnusena, kuid samas on ka kohtu eeldus kodakondsuse „muutuvusest” sageli elukauge: enamikes riikides on kodakondsus praktikas sünnijärgne staatus, mille osas puudub isikul tegelik valikuvabadus.¹⁴³ Sellele lisaks on asutud seisukohale, et kodakondsuse välistamine kaitstud tunnuste alt on vastuolus konventsiooni eesmärgi ja mõttega luua efektiivseid õigusi ning see läheb omakorda vastuollu metodoloogiaga tõlgendada inimõigusi viisil, mis tagab parima võimaliku kaitse.¹⁴⁴

¹⁴² *Qatar v. United Arab Emirates*. Preliminary Objections, Judgment of 4 February 2021, p 86–88.

¹⁴³ Costello, C., Foster, M. Race Discrimination Effaced at the International Court of Justice. – *AJIL Unbound* 11.10.2021. – https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/race-discrimination-effaced-at-the-international-court-of-justice/81AB8649ECE6F56A0C0A3283182DC3A7?utm_campaign=shareaholic&utm_medium=copy_link&utm_source=bookmark (14.04.2026), lk 342.

¹⁴⁴ Rodríguez-Vila, Á. R. Nationality and National Origin under the CERD. – *OpinioJuris* 26.03.2021. – <https://opiniojuris.org/2021/03/26/nationality-and-national-origin-under-the-cerd/> (16.03.2026).

1.3.2.2.5. *Armeenia vs. Aserbaidžaan ja Aserbaidžaan vs. Armeenia*: kohtuotsused ja nende järelmid

Ajendatuna relvastatud konflikti jätkust Mägi-Karabahhis 2020. aastal pöördusid nii Aserbaidžaan kui ka Armeenia 2021. aastal ICERD-i alusel üksteise vastu Rahvusvahelisse Kohtusse. Nõndanimetatud kaksikkaasustes on kohus mõlemal juhul määranud ajutised meetmed ning teinud otsused esialgsete vastuväidete kohta. Armeenia väitis eeskätt, et Aserbaidžaan riiklikult toetatud poliitika tõttu on armeenlased langenud vaenu, süstemaatilise diskrimineerimise, massimõrvade, piinamise ja muu väärkohtlemise ohvriks. Kohus rahuldab Armeenia taotletud ajutised meetmed osaliselt, kohustades Aserbaidžaanit mh kaitsma kinnipeetuid vägivalla eest ja takistama rassiviha õhutamist. Esialgsete vastuväidete faasis lükkas kohus Aserbaidžaan vastuväited tagasi ja leidis, et tal on pädevus asja menetleda. Aserbaidžaan heitis seevastu Armeeniale ette aserbaidžaanlaste diskrimineerimist nende rahvusliku või etnilise päritolu alusel, sealhulgas etnilist puhastust ja rassiviha õhutamist. Selles asjas määras kohus ajutise meetmena kohustuse hoiduda aserbaidžaanlaste vastu suunatud rassiviha õhutamisest. Armeenia esialgsete vastuväidete osas leidis kohus, et on pädev asja menetlema, kuid piiras selle ulatust: välja jäid enne 1996. aastat toimunud teod, kuivõrd siis polnud Aserbaidžaan veel ICERD-iga ühinenud, ning keskkonnakahju (sh nt maavarade liigset ekspluateerimist ja veeinfrastruktuuri) puudutavad väited, kuivõrd Aserbaidžaan ei suutnud piisavalt tõendada põhjuslikku seost keskkonnakahju ja ICERD-is määratletud rassilise diskrimineerimise vahel. Keskkonnakahju iseenesest võiks kohtu hinnangul teatud juhtudel kujutada diskrimineerimist, ent ka piisaval tõendamisel poleks Aserbaidžaan väited keskkonnakahjust kujutanud rassilist diskrimineerimist ICERD-i kohaselt.¹⁴⁵

Kohus ei jättnud tähelepanuta Mägi-Karabahi konflikti kaugeleulatuvat ajalugu, 1990. aastate sõda, 2020. aasta sõja järel kujunenud olukorda ega ka 2022.–2023. aastatel lahvatanud uut vägivalda, paigutades mõlemad vaidlused selgelt laiemasse ajaloolis-poliitilisse konteksti ning kirjeldades tausta seejuures viisil, mis peegeldab mõlema poole käsitusi. Kohtuasjas *Armeenia vs. Aserbaidžaan* rõhutas kohus ühtlasi, et rassiline diskrimineerimine võib olla väga kontekstuaalne

¹⁴⁵ Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Armenia v. Azerbaijan*). Preliminary Objections, Judgment of 12 November 2024. – I.C.J. Reports 2024, p 59, 104; Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Azerbaijan v. Armenia*). Preliminary Objections, Judgment of 12 November 2024. – I.C.J. Reports, p 55, 63, 95, 99, 100.

nähtus ning selle tuvastamine võib nõuda asjaolude ja nende tagajärgede hoolikat hindamist. Küll aga piirdus kohus esialgsete vastuväidete faasis üksnes hinnanguga sellele, kas Armeenia väited on oma laadilt üldse võimalised kuuluma ICERD-i kohaldamisalasse ega hinnanud, kas väidetavad teod olid tegelikult toime pandud armeenlaste rahvusliku või etnilise päritolu tõttu. Kohus rõhutas, et küsimus, kas Armeenia esitatud materjal on piisav, tõendamaks seost vaidlusaluste tegude ja kaitstud tunnuste vahel, on põhiasja küsimus ning et alles seal peab Armeenia esitama veenvaid tõendeid rassilise diskrimineerimise tuvastamiseks.¹⁴⁶ Seetõttu ei võimalda kaksikkaasuste senine menetlus teha veel kindlaid järeldusi selle kohta, millise nüansitajuga hakkab kohus diskrimineerimise sisulisel hindamisel ajaloolist ja poliitilist konteksti vaagima.

Ometi ilmneb juba praegu, et kohus ei heida konflikti laiemat tausta kõrvale, vaid peab seda asjakohaseks tõenduslikuks raamiks, mille sees hinnata, kas vaidlusalused teod võivad üldse kuuluda ICERD-i kohaldamisalasse ja kujutada endast konventsiooni võimalikku rikkumist. Seda kinnitavad näiteks kohtu märkused, et rassiviha õhutav retoorika, eriti kui seda kasutavad kõrged riigiametnikud, võib luua läbiva rassiliselt pingestatud keskkonna ja suurendada kaitstud rühmade liikmete kehalise kahju riski, ning et rassiliselt diskrimineeriva kõne ja meelsuse õhkkond on asjakohane, hindamaks konkreetseid väiteid konventsiooni rikkumisest.¹⁴⁷ Küll aga on Rahvusvahelisele Kohtule *Aserbaidžaan vs. Armeenia* otsuse puhul heidetud õiguskirjanduses, aga ka kohtunike eriarvamuses ette liiga üldistavat lähenemist, arvestades poolte tõstatatud tõlgendusküsimuste keerukust, ning seda, et kohus tugines konkureerivatele seletustele viisil, mis viis diskrimineerimise väidete sisulise välistamiseni juba jurisdiktsiooni hindamise faasis, ehkki niisugune kaalumine kuulub pigem põhiasja kui kohtu pädevuse otsustamise juurde. Kriitikat pälvis muu hulgas kohtu tuginemine etniliste aserbaidžaanlaste puudumisele puudutatud aladel ning Armeenia väidetavatele majanduslikele motiividele. Lõppastmes nägid eriarvamusele jäänud kohtunikud Aserbaidžaanis väidete kõrvalejätmises murettekitavat topeltstandardit.¹⁴⁸

¹⁴⁶ *Armenia v. Azerbaijan*. Preliminary Objections, Judgment of 12 November 2024, p 31–37, 91; *Azerbaijan v. Armenia*. Preliminary Objections, Judgment of 12 November 2024, p 22–28.

¹⁴⁷ *Armenia v. Azerbaijan*. Preliminary Objections, Judgment of 12 November 2024, p 93–94.

¹⁴⁸ Botticelli, V. Greening CERD? The ICJ's (Over)Cautious Stance on Environmental Harm as Racial Discrimination in *Azerbaijan v. Armenia*. – EJIL:Talk! 18.12.2024. – [40](https://www.ejiltalk.org/greening-cerd-the-icjs-overcautious-stance-on-environmental-harm-as-racial-discrimination-in-azerbaijan-v-armenia/#:~:text=Over%20the%20past%20decade%2C%20CERD,recently%20adjudicated%20on%20the%20merits (11.04.2026); Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Azerbaijan v. Armenia). Preliminary Objections, Judgment of 12 November 2024. Joint Dissenting Opinion of Judges Nolte, Charlesworth, Cleveland and Tladi. – I.C.J. Reports 2024. p 7, 10, 12–23.</p></div><div data-bbox=)

1.3.2.2.6. Rahvusvahelise Kohtu nõuandev arvamus Iisraeli tegevuse õiguslike tagajärgede kohta okupeeritud Palestiina territooriumil, sealhulgas Ida-Jeruusalemmas ja selle järelmid

Rahvusvaheline Kohus on ICERD-i rikkumise küsimust käsitlenud ka väljaspool riikidevahelist vaidlust Palestiina okupatsiooniga seotud 2024. aasta nõuandvas arvamus. Kohus kinnitas, et Iisrael on okupeeritud Palestiina territooriumil kohustatud oma tegevuse suhtes järgima ka ICERD-i ning leidis, et Iisraeli õigusaktid ja meetmed kujutavad endast mõistliku ja objektiivse kriteeriumi ning legitiimse avaliku eesmärgi puudumise tõttu süsteemset diskrimineerimist, mis rikub konventsiooni artiklit 2. Lisaks käsitles kohus eraldi ICERD artiklit 3 ning rõhutas, et Iisraeli poliitika ja tegevus Läänekaldal ja Ida-Jeruusalemmas rakendavad palestiinlaste ja Iisraeli poolt territooriumile üle viidud asunike vahel nii füüsilist kui ka juriidilist eraldatust, mille tulemusel on nende kogukondade vahel kehtestatud ja säilitatud peaaegu täielik eraldatus. Sellest järeldas kohus, et tegemist on ICERD artikli 3 rikkumisega. Kusjuures, Iisraeli võimalikke selgitusi erinevale kohtlemisele ning tahtlust tervikuna siinkohal ei arvestatud ning kohus järeldas rassilise segregatsiooni olemasolu vaid faktilise olukorra sedastamisega.¹⁴⁹

Kontekstitaju mõttes on tähelepanuväärne, et kohus andis põhjaliku ülevaate Palestiina, aga ka üldisest regionaalsest kontekstist ning käsitles üksikuid meetmeid osana pikaajalisest ja struktuursest režiimist, milles liikumispiirangud, elamisloa regulatsioon ja asunduspoliitika toimivad koos. Samas jäi kohus kvalifikatsiooni osas ettevaatlikuks: ehkki ta tuvastas artikli 3 rikkumise, ei sedastanud ta otseselt, kas tegemist on rassilise segregatsiooni või apartheidiga.¹⁵⁰ Seejuures ajendas kohtu lähenemine osa kohtunikke asuma eriarvamusele ning kohtunik Nolte tõstatas mh kaks märgilist aspekti. Nii rõhutas ta, et kohtu faktilise hinnangu eriline fookus, st olukorra nägemine n-ö linnulennult, mõjutab paratamatult ka kohtu järelduste õiguslikku ulatust käesolevas nõuandemenetluses. Teiseks pidas Nolte kahetsusväärseks, et kohtu põhjendus ei suhestunud piisavalt nähtavalt Iisraeli enda ametlikult esitatud julgeolekukaalutlustega, ning

¹⁴⁹ Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem. Advisory Opinion of 19 July 2024. – I.C.J. Reports 2024, p 97, 101, 180–229.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p 51–71, 180–229.

leidis, et aramus oleks olnud veenvam, kui kohus oleks selgemalt tuginenud ka Iisraeli ametlikele allikatele.¹⁵¹

1.3.2.2.7. Kokkuvõte Rahvusvahelise Kohtu otsustamise suundumusest ja selle tähendusest Eestile

Senised ICERD-i alased lahendid annavad kohtu kontekstitaju kohta teatava indikatsiooni. Esiteks on teretulnud kohtunike ettevaatus olukorra „lennult” käsitlemise osas, mis võib suurendada üldistuste riski ja mõjutada kohtu järeltule. Ehkki sellist sentiment on seni avalikult kandnud just kohtunik Nolte eriarvamus Palestiina nõuandva arvamuse osas, on alust arvata, et ülejäänud koosseisus võib leida toetust ind käsitleda vaidlusaluseid olukordi ja nende tausta nüansseeritumalt ja juhtumipõhisemalt. Eesti puhul asjakohasemas riikidevahelises vaidluses peaks seda riski vähendama võistlev menetlus ja vastastikune tõendamine, mis sunnib kohut liikuma just juhtumipõhise ja üksikasjaliku hinnangu suunas, erinevalt nõuandvast menetlusest, kus menetluse iseloom paratamatult piirab fakte käsitleva analüüsi detailsusastet.

Teiseks on kõnekas kohtunik Nolte rõhuasetus, et veenev õiguslik hinnang peaks nähtavalt suhestuma ka riigi ametlikult esitatud julgeolekukaalutlustega. Eesti puhul võib see suurendada argumentatsiooni veenvust eeskätt siis, kui julgeolekualased seletused on konkreetset ja kontrollitavad ning neid hinnatakse koos meetmete tegeliku mõjuga. Pelk viide julgeolekule ei asenda aga teatavasti mõju ega põhjendatuse analüüsi. Nõnda võib ka Rahvusvaheline Kohus *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasja näitel lugeda riigi julgeoleku kaitstud tunnustest sõltumatuks teguriks vaid eeldusel, et riik on iga üksikjuhtumi puhul veenvalt konkreetset julgeolekuohtu põhistanud¹⁵². Selliste argumentide läbipaistev ja sisuline kaalumise kohtu poolt oleks Eesti seisukohast iseenesest soodne eeldus.

¹⁵¹ Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem. Advisory Opinion of 19 July 2024. Separate Opinion of Judge Nolte. – I.C.J. Reports 2024, p 6–7.

¹⁵² *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 239–241.

Viimaks tuleb siiski tõdeda, et kohtu piirava lähenemise tõttu nii menetluslikele kui ka sisuliste küsimustele on seni ICERD-i pinnalt sisulise otsusega lahendatud üksnes kohtuasi *Ukraina vs. Venemaa*, ehkki ka Armeenia ja Aserbaidžaaani kaksikkaasused on liikunud edasi sisulise arutamise juurde. Ukraina ja Venemaa vaidlusest ilmnes aga, et kaudse diskrimineerimise hindamisel võib kohus tähtsustada ICERD-i meetmete tõendatud tegelikku mõju ning hinnata ka riigi seletusi rangelt selle valguses, samas kui kaitstud tunnuste küsimustes võib kohtu lähenemine olla kitsendav ja kategooriline. Kohtuotsuse enda tulemus võib seega näida kahetine. Ühelt poolt pruugib kohtu jaoks olla keskne meetme tegelik mõju: kui see osutub eriti ebasoodsaks, lasub riigil nähtavasti kohustus erilise veenvuse ja usutavusega näidata, et mõju on tingitud kaitstud tunnustest sõltumatutest teguritest ning Venemaa näitel ei pruugi selleks piisata ka autoriteetsete institutsioonide (selles asjas ÜRO Inimõiguste Ülemvoliniku Ameti) selgitavast teabest. Sellest johtuvalt tuleb Eestil võimaliku eriliselt ebasoodsa mõju ilmnemisel eriti põhjalikult, konkreetselt ja mitmekülgselt tõendusmaterjalile tuginedes põhistada, et niisugune mõju tuleneb objektiivsetest sõltumatutest asjaoludest. Teisalt võib olla Eesti seisukohalt soodne see, et kohus lähenes kitsendavalt erinevale kohtlemisele poliitilise opositsiooni alusel ega möönnud selle võimalikku põimumist etniliste päritoluga ning tunnustas riigi julgeolekut kui kaitstud tunnustest sõltumatut tegurit. See võib osutada asjakohaseks ka Eesti puhul, kui vaidlusaluste meetmete vahetu lähtekoht on avalik kord või julgeolek, ehkki nende adressaadid võivad teatud juhtudel kattuda isikutega, kelle suhtes tõusetub ka rahvusliku või etnilise päritolu aspekt. Nii võib olla näiteks olukorras, kus ebasoodsad elamisloaotsused puudutavad valdavalt õigeusu vaimulikke, kelle puhul julgeolekukaalutlused ning usutunnistus võivad praktikas põimuda ka rahvusliku või etnilise päritoluga.

Teatavaid, ehkki piiratud, juhtnööre võib tuletada ka teistest lahenditest. Nii ilmnes kohtuasjas *Aserbaidžaan vs. Armeenia*, et kohus võib juba esialgsete vastuväidete etapis olla valmis üsna rangelt, kohati sisulise hindamise laadis, kontrollima, kas väidetavad teod võivad nende tõendamise korral üldse kuuluda konventsiooni kohaldamisalasse. Eesti kui võimaliku kostja vaatest ei ole soodne lahendile esitatud kriitika, mille kohaselt võib kohus käsitleda keerukat küsimust liigse üldistamisega ning kalduda juba varajases menetlusstaadiumis eelistama ühte võimalikku seletust teisele. Küll aga tähendab see iseenesest seda, et hästi struktureeritud ja tõenditega veenvalt toetatud vastuväidetega võiks Eestil olla võimalik püüda välistada teatud

väidete edasine menetlemine juba varajases staadiumis. Ka kohtu ettevaatlikum hoiak keskkonnakahju käsitlemisel ei tähenda automaatselt, et ta läheneks samavõrd kitsendavalt ka teistele valdkondadele: see sõltub jätkuvalt vaidluse esemest, väidetava seose laadist ja esitatud tõenditest.

Eesti kontekstis ei määra ükski neist lahenditest tulemust ette, kuid need osutavad selgelt mitmele märkimist väärivale asjaolule. Esiteks näib kohtupraktikas olevat keskne see, kuidas meetmed tegelikult mõjutavad kaitstud rühma õiguste võrdset teostamist ning kas riik suudab niisugust mõju konkreetselt, tõendatult ja usutavalt seletada kaitstud tunnustest sõltumatute teguritega. Teiseks nähtub praktikast, et kohus võib juba menetluse varajases järgus üsna rangelt kontrollida, kas väidetav seos kaitstud tunnustega on piisavalt tõendatud. Seetõttu sõltub Eesti võimaliku kaitse veenvus ennekõike sellest, kui täpselt on võimalik siduda riigi kaalutlused ja seletused konkreetsete tõenditega ning ühtlasi lükata ümber väide, et meetme tegelik ebasoodne mõju tuleneb rahvuslikust või etnilisest päritolust. Üksikküsimustes võivad Eesti vaatest olla esmapilgul soodsamad nii kohtu kitsendav lähenemine kodakondsust puudutavatele väidetele Katari kohtuasjas kui ka range lähenemine jurisdiktsiooni eeltingimustele Gruusia kohtuasjas. Meetmete puhul, mis formaalselt lähtuvad kodakondsusest, kuid mille puhul võidakse väita kaitstud tunnustega põimumist, võib Katari lahend anda Eestile teatava argumentatiivse eelise. Seevastu jurisdiktsiooni küsimuses annab kindlust tõik, et hüpoteetiline vastaspool ei saa kohtumenetlust kergekäeliselt ajendada.

Eelneva analüüsi najal on ilmne, et nimetatud kohtuasjade taustal on olnud sageli konfliktid ja kriisid, mistõttu lisaks oma esialgsele eesmärgile võidelda struktuurse rassismi vastu, on konventsioon andnud osade autorite hinnangul riikidele võimaluse tuua kohtu ette diskrimineerimisest väljuvaid, territoriaalseid vaidlusi ja sõdu puudutavaid küsimusi: *Gruusia* vs. *Venemaa* ja *Ukraina* vs. *Venemaa* asjas tõstatavat riigid konventsiooni lipu all agressiooni ja jõu kasutamise küsimusi, *Katar* vs. *Araabia Ühendemiraadid* asjas aga mittesekkumise põhimõtte eiramist¹⁵³. Seejuures väljendas ka Rahvusvahelise Kohtu kohtunik Crawford *Gruusia* vs. *Venemaa* kohtuotsuse eriarvamuses kahtlust, kas vaidlus puudutas tegelikkuses rassilist

¹⁵³ Wang (viide 21).

diskrimineerimist või kasutati seda laiemate probleemide kohtu ette toomiseks¹⁵⁴, ehkki Rahvusvaheline Kohus väidetavat kohtuasja kunstlikkust ise ei käsitlenud¹⁵⁵. Kohtuasjas *Ukraina vs. Venemaa* heitis seevastu Venemaa Ukrainale ette vaidlusaluste konventsioonide katte all eri rahvusvahelise õiguse rikkumise küsimuste kohtu ette toomist, mis puudutavat Krimmi staatust ja Venemaa agressiooni Ida-Ukrainas.¹⁵⁶ Õiguskirjanduses on esinenud ka täheldusi ICERD-i rakendamisest strateegilisteks vaidlusteks, mis olevat aga osa õigusprotsesside kasutamisest poliitilise relvana (*lawfare*).¹⁵⁷ Aserbaidžaaani ja Armeenia kaksikkaasuste kohta on tabavalt märgitud, et „kohtuasjad kasutavad ICERD-i kujulist küpsisevormi tohutu küpsisetaigna lehe peal, hõlmates rikkumisi, mis jäävad rassilisest diskrimineerimisest kaugemale”.¹⁵⁸ *Gruusia vs. Venemaa* kohtuasja puhul on erialakirjanduses seevastu märgitud, et ICERD-i aluseks võtmine oli tingitud nõndanimetatud soovist tekitada Rahvusvahelise Kohtu jurisdiktsioon mitmepoolse lepingu kaudu, kuivõrd kahepoolsele Venemaa nähtavasti õigusvaidlusest keeldunud.¹⁵⁹

Venemaa on kuulutanud, et kavatseb kasutada kõiki olemasolevaid rahvusvahelisi kohtumehhanisme riikide vastu, kes nende hinnangul süstemaatiliselt diskrimineerivad Venemaa nõndanimetatud kaasmaalasi, lisades, et selleks pakub eelkõige võimalusi rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon. Nii avaldaski Venemaa, et on esitanud kohtueelsed kaebused Eesti, Läti ja Leedu vastu konventsiooniga tagatud õiguste rikkumise kohta.¹⁶⁰ Avalikult pole teada, kas diplomaatilisi kanaleid pidi on tõepoolest toimunud läbirääkimised konventsiooni tõlgendamise või kohaldamise üle, mis sillutaks teed vaidluse üleandmiseks ICERD art 22 alusel Rahvusvahelisele Kohtule. Olenemata tõigast, et

¹⁵⁴ Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Georgia v. Russian Federation*). Preliminary Objections, Judgment of 1 April 2011. Dissenting Opinion of Judge Crawford. – I.C.J. Reports 2011, p 18.

¹⁵⁵ Hofer, A. Sanctioning Qatar Continued: The United Arab Emirates is brought before the ICJ. – EJIL:Talk! 22.06.2018 – <https://www.ejiltalk.org/sanctioning-qatar-continued-the-united-arab-emirates-is-brought-before-the-icj/> (16.03.2026).

¹⁵⁶ Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Preliminary Objections, Judgment of 8 November 2019. – I.C.J. Reports 2019, p 27, 79, 86.

¹⁵⁷ Costello, Foster (viide 143), lk 339; Botticelli (viide 148).

¹⁵⁸ Fontanelli, F. The Disputes Between Armenia and Azerbaijan: The CERD Compromissory Clause as a One-way Ticket to Hague. – EJIL:Talk! 11.11.2021. – <https://www.ejiltalk.org/the-disputes-between-armenia-and-azerbaijan-the-cerd-compromissory-clause-as-a-one-way-ticket-to-hague/> (16.03.2026).

¹⁵⁹ Sinisalu, A. Mõjutustegevuse piirid rahvusvahelises õiguses. Doktoritöö. Juhendaja: Lauri Mälksoo. Tartu: Tartu Ülikool 2012, lk 103.

¹⁶⁰ МИД России. Брифинг официального представителя МИД России М.В.Захаровой (viide 22).

selline kohtuvaidluse strateegiline tõstatamine ja vähemuste rõhumise narratiiv võib olla vaid üks vahend Venemaa hübriidsete ohtude loomise arsenalist, pole kohtuvaidlus Rahvusvahelise Kohtu ees eelnevate näidete põhjal välistatud. Sestap käsitletakse järgmises peatükis ICERD-i vaatest asjakohaseid Eesti seadusandlikke ja haldusalaseid meetmeid.

2. KONVENTSIOONI VAATEKOHAST ASJAKOHASED EESTI SEADUSANDLIKUD JA HALDUSALASED MEETMED

Käesolevas peatükis tuvastatakse ning tutvustatakse peamisi Eesti seadusandlikke ja haldusalaseid meetmeid, mis võiksid esmapilgul ICERD-i kohaldamisalasse jääda ning mille hindamine oleks Rahvusvahelises Kohtus tõenäolisim. Käesoleva magistritöö mahu piiratust arvestades valitakse neist eraldi neli, mille sisu saateks antakse ülevaade meetmetega taotletavatest eesmärkidest või nende seletustest ning meetmeid käsitlevast arutelust nii riigisiselt kui -väliselt, mis aitab edaspidi sisustada mitmekülgselt ICERD-ile vastavuse analüüsi.

Asjakohaste meetmete tuvastamise lähtekohad on muu hulgas senine ÜRO institutsioonide vastukaja, sh CERD-i lõppjärelused Eesti perioodilise aruandluse osas ja ÜRO eriraportöride avaldused, aga ka kohtuvaidluse algatamisega töotava Venemaa raportid Vene kodanike ja nõndanimetatud kaasmaalaste õiguste rikkumistest välisriikides. Kõnealustes raportites kirjeldab Venemaa Välisministeerium üksikasjalikult väidetavaid rikkumisi, sh diskrimineerimist, eri riikides, väites, et lääneriigid kasutavad Ukraina sõda ettekäändena Vene kodanike ja kaasmaalaste diskrimineerimiseks.¹⁶¹ Sellegipoolest toimib konventsioon ohjeldavalt ega võimalda kohtu ette tuua kõikvõimalikke elik selle kohaldamisalast väljapoole jäävaid etteheiteid.

2022. aasta lõppjärelustes käsitles CERD Eesti 12. ja 13. perioodilist aruannet, tuues välja nii positiivsed kui ka komiteele muret tekitavad arengud. Tähelepanu juhiti esmalt vähesele kodanikuühiskonna kaasamisele aruande koostamisse, puudulikule statistikale etniliste rühmade majanduslike ja sotsiaalsete õiguste tegeliku kasutamise ning vähemuste esindatuse kohta poliitilises elus. Seejärel nenditi riigisisese õigusliku raamistiku puudulikkust võrdse kohtlemise seaduse näitel, mis komitee hinnangul ei taga kõigis eluvaldkondades võrdset kaitset kõigi ICERD-iga keelatud rassilise diskrimineerimise vormide eest. Ka inimeste teadlikkus õiguskaitsest ja õiguskaitsevahenditest oli CERD-i hinnangul ebapiisav. Võrdõigusvoliniku rahalist, aga ka

¹⁶¹ On Violations of the Rights of Russian Citizens and Compatriots in Foreign Countries (Report by the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2025). – The Ministry of Foreign Affairs of Russia 11.12.2025. – https://mid.ru/en/foreign_policy/reports/2063001/#40 (15.04.2026).

inimresurssi peeti seejuures ebapiisavaks ning leiti, et õiguskantsleri rollist ei teata piisavalt, mis võib põhjustada passiivsust rassilise diskrimineerimise kaebuste esitamisel.¹⁶²

Seejärel tõi komitee esile kindlaid inimgruppe puudutavad vajakajäämised. Neist esimene oli osutus jätkuvalt suurele määratlemata kodakondsusega isikute arvule. Ehkki nende hulk oli vähenenud, pidas CERD seda endiselt liiga suureks, ning kuigi ICERD art 1 lg-d 2 ja 3 piiravad konventsiooni kohaldamist kodanike ja mittekodanike erisustele, viitas komitee oma enda üldsoovitusele nr 30 mittekodanike diskrimineerimise kohta, kutsudes Eestit üles tõhustama ligipääsu kodakondsusele. Teise, kesksema plokina käsitles komitee keelepoliitikat, leides esmalt, et eesti keele oskuse nõuet tasakaalustatakse liiga nõrgalt mitmekesisuse tunnustamisega. Muret tekitasid ka üleminek valdavalt eestikeelsele õppele, riigikeele edendamine karistuslike meetmetega eeskätt tööturul, vähemuskeelte piiratud kasutus avalikus halduses ning see, et keelepoliitika ei arvesta piisavalt vähemuste enesemääratluse vajadusega. Lisaks kordas komitee muret, et praktikas ei käsitleta erinevat kohtlemist eesti keele oskuse alusel diskrimineerimisena. CERD-i silmis oli see üks teguritest, mis tingib komiteed muretava eestlaste ja mitte-eestlaste erinevused tööhõives ja sissetulekus.¹⁶³

Seejärel hinnati puudulikuks vaenukõne ja -kuritegude regulatsioon. Komitee sõnul teatatakse sellistest tegudest vähem; neid ei registreerita ega uurita alati vastavalt. Selles valguses väljendas CERD muret ka vaenukõne kasutamise pärast erakondade ja avaliku elu tegelaste seas, mis jääb komitee silmis ohjeldamata, menetlemata ja karistamata. Käsitlust said ka tervikliku diskrimineerimisvastase seaduse puudumine; rassilise diskrimineerimise normide vähene kasutamine ja süüdimõistvate otsuste madal arv; tasuta õigusabi keeleline kättesaadavus; roma laste vähene osalemine hariduses; pagulaste vastuvõtu- ja lõimumistingimused; Ukrainast põgenevate laste ja naiste inimkaubitsemise, seksuaalse ärakasutamise ja soopõhise vägivalla oht; mitte-eestlaste, sh määratlemata kodakondsusega isikute suur osakaal vanglates ja võimalik keelebarjäär kaebuste esitamisel ning lõpuks ka pandeemia algfaasis aasialasteks peetud inimeste vastu suunatud sallimatus. Tähelepanu vihk oli tervikvaates, aga ka komitee lõpusõnade pinnalt

¹⁶² Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations on the combined twelfth and thirteenth reports of Estonia. CERD/C/EST/CO/12-13, 26.05.2022. – <https://docs.un.org/en/CERD/C/EST/CO/12-13> (15.04.2026), p 1–13.

¹⁶³ *Ibidem*, p 14–25.

määratlemata kodakondsusel, keeleoskusel, vaenukõne ja -kuritegude regulatsioonil ning roma laste haridusel.¹⁶⁴

ÜRO eriraportöörid on kahel korral väljendanud muret Eesti seadusandlike või haldusalaste meetmete üle. Neist üks puudutas 2023. aastal haridusreformi raames üleminekut eestikeelsele õppele ning lähenes kriitiliselt vähemuskeelse hariduse kaotamisele, nimetades etnilisi ja keelelisi vähemusi puudutavat meedet potentsiaalselt diskrimineerivaks. Täpsemalt tundsid eriraportöörid muret just venekeelse vähemuse pärast.¹⁶⁵ 2025. aasta lõpus väljendasid ÜRO eriraportöörid aga muret Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku (edaspidi: EKÕK) vastu suunatud seadusandlike ja haldusalaste meetmete üle, lisades, et sellised piirangud usuvabadusele ja vähemuste õigustele võivad olla vastuvõetamatud. Täpsemalt osutati näiteks kirikute ja koguduste seaduse (KiKoS) muutmisele, avaliku rahastamise lõpetamisele, Pühtitsa kloostri kindlustusmaksete suurenemisele, aga ka vaimulikke mõjutavatele piiravatele elamislubadele. KiKoS-e muutmise puhul märgiti, et olenemata sätete neutraalsest ülesehitusest, on neid kasutatud praktikas peaaesjalikult EKÕK-i ja Moskva patriarhaadi ajalooliste kanooniliste sidemete suhtes. Raportöörid rõhutasid, et kõik piirangud peavad olema põhjendatud, põhinema proportsionaalsusel, vajalikkusel ja mittediskrimineerimisel.¹⁶⁶

Venemaa Välisministeeriumi raportid Vene kodanike ja nõndanimetatud kaasmaalaste õiguste rikkumistest välisriikides edendavad eeskätt sealsele režiimile kasulikke narratiive, moonutades asjaolusid endale soodsal moel ning irdudes alatasa tegelikkusest. Erilise pühendumusega kirjeldatakse seetõttu näiteks „natsismi ülistamist“ ning „monumentide teisaldamist“, aga ka „monoetnilise ja -keelise riigi ülesehitamise püüdlusi“. Küll aga kolm ICERD-i vaatest tähelepanuväärset etteheidet võiksid puudutada kodakondsusetust, keele- ja hariduspoliitikat ning vaenukõne. Esiteks väidetakse raportis, et Eestis on suur hulk kodakondsusetuid, kes on valdavalt venekeelsed ning kellel on seetõttu piiratud poliitilised õigused: neil puudub õigus valida Riigikogu, Euroopa Parlamenti, aga nüüdseks ka kohalikku volikogu ning nad ei saa kuuluda

¹⁶⁴ *Ibidem*, p 26–57.

¹⁶⁵ OHCHR. Estonia: New law banning mother-tongue education for minorities may violate human rights, warn UN experts (viide 24).

¹⁶⁶ OHCHR. UN experts concerned by escalating legislative and administrative measures against Estonian Orthodox Christian Church (viide 25).

poliitilistesse parteidesse ega töötada riigi ja kohaliku omavalitsuse juhtivatel ametikohtadel. Keele- ja hariduspoliitika osas kirjeldatakse seda, kuidas Eesti liigub sihipäraselt venekeelse haridusruumi kaotamise suunas ning et eestikeelsele õppele üleminek, õpetajatele kehtestatud kõrged keelenõuded ja keeleameti järelevalvepraktika tabavad venekeelset kogukonda ebaproportsionaalselt, vähendades nende ligipääsu kvaliteetsele haridusele ja tööhõivele. Kolmandaks väidab raport, et Eestis esineb ulatuslik vaenukõne ja ksenofoobne retoorika (mh poliitilises diskursuses) ning et riik ei reageeri sellele piisavalt: vaenukuritegusid ei registreerita ega uurita sageli vastava motiiviga ning vaenu õhutamise normide kohaldamine on leebe ja harv.¹⁶⁷ Kuigi need etteheited on esitatud propagandistliku narratiivi võtmes, langevad siiski need kolm teemat ICERD-i vaates asjakohastesse sõlmpunktidesse: kodakondsuse mõju poliitilistele ja sotsiaalsetele õigustele, keele- ja haridusmeetmete võimalik kaudne diskrimineerimine ning riigi positiivsed kohustused vaenukõne ja vaenukuritegude tõkestamisel.

Eeltoodu näitel ilmneb teatav kattuvus ning kontsentreeritum tähelepanu kindlatele teemaplokkidele. Seejuures tõusevad esile küsimused, mis võimaldavad avada ICERD-i kohaldamise eri tahke: kodakondsuspoliitika, valimisõigus kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel, eestikeelsele õppele üleminek ning usuvabadust ja ühinemisvabadust riivavad meetmed. Kodakondsuspoliitika ja mittekodanike valimisõigus kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel asetuvad vahetult kodanike ja mittekodanike eristamise piirile, ajendades juurdlema konventsiooni kohaldamisala üle. Eestikeelsele õppele üleminek on seevastu oluline põhjusel, et sarnases kontekstis on Rahvusvaheline Kohus vähemuskeelse hariduse küsimusi kaudse diskrimineerimise vaatest juba käsitlenud. Usuvabadust puudutavad meetmed on omakorda huvipakkuvad tulenevalt sellest, et usk ei ole ICERD-i järgi iseseisev kaitstud tunnus, ent võib konkreetsetes olukordades põimuda rahvusliku või etnilise päritoluga, mis on seni Rahvusvahelise Kohtu poolt põhjalikumalt avamata nüanss. Kui kodakondsuspoliitika on olnud püsivalt CERD-i Eesti kohta tehtud lõppjäreldeste päevakorras, siis valimisõigust on järjekindlamalt rõhutanud Venemaa, samal ajal kui CERD-i tähelepanu sellele teemale on aja jooksul hajunud. Haridusreformi on märksa teravamalt käsitlenud Venemaa ja ÜRO eriraportöörid, ehkki ka CERD

¹⁶⁷ The Ministry of Foreign Affairs of Russia. On Violations of the Rights of Russian Citizens and Compatriots in Foreign Countries (viide 161).

on sellele küsimusele põgusalt tähelepanu pööranud. Sama võib üldjoontes öelda ka usuvabadust riivavate meetmete kohta, ehkki CERD ei ole neid seni vähemalt otsesõnu käsitlenud.

2.1. Kodakondsuspoliitika ja valimisõigus kui kodakondsusega tagatav õiguslik hüve: teemakohased meetmed ja praktika, nende seletus ja neid käsitlev arutelu

Käesolevas alapeatükis käsitletakse Eesti kodakondsuspoliitikat, keskendudes määratlemata kodakondsusega isikute staatusele ja riigi püüdlustele kodakondsuseta isikute arvu vähendada, ning seejärel 2025. aasta põhiseaduse muudatusele, millega säilib kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel hääleõigus edaspidi Eesti ja Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikel, kuid kaob kolmandate riikide kodanikel ja määratlemata kodakondsusega isikutel. Kuigi ICERD art 1 lg-d 2 ja 3 jätavad riigile kodakondsuse ja naturalisatsiooni küsimustes teatava tegutsemisruumi, tõstatab eelnimetatud praktika Eesti puhul küsimuse, kas kodakondsusel põhinev eristamine tabab tegelikkuses ebaproportsionaalselt rahvusliku või etnilise päritolu alusel eristatavaid rühmi ning kas kujundatud režiim võib seetõttu oma eesmärgi või eeskätt mõju poolest kahjustada kaitstud tunnustega isikute õiguste võrdset teostamist (ICERD art 1 lg-d 1–3, art 2, art 5). Küsimus on aktuaalne, arvestades, et ka Rahvusvaheline Kohus märkis *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasjas, et ICERD-i kohaldamisalast ei jää eos välja kodakondsust puudutavad seadused, millega kaasneb diskrimineerimine oma eesmärgi või tagajärje poolest rahvusliku või etnilise päritolu alusel.¹⁶⁸

2.1.1. Määratlemata kodakondsusega isikute kategooria loomine, selle eesmärk ning püüdlus kodakondsusetust vähendada

2.1.1.1. Määratlemata kodakondsusega isikute kategooria eellugu ning arengud

Nõukogude Liidu lagunemise järel taastas Eesti oma iseseisvuse, tuginedes õigusliku järjepidevuse põhimõttele, mistõttu pidas Eesti end taastatud, mitte uueks riigiks. See lähenemine kandus üle ka kodakondsuspoliitikasse: automaatne kodakondsus anti enne 16. juunit 1940. a Eesti kodanikuks olnud isikutele ja nende järeltulijatele ning nõndanimetatud nullvarianti,

¹⁶⁸ *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 286.

kodakondsuse automaatset andmist kõigile alalistele elanikele, ei rakendatud, kuivõrd selles nähti riski muuta iseseisvus sisutuks. 1992. aastal kehtestati uuesti 1938. aasta kodakondsusseadus koos hilisemate muudatustega ning nõukogude perioodil Eestisse asunud või siin sündinud isikutele, kelle vanemad ei olnud Eesti kodanikud, jäeti võimalus kodakondsust taotleda.¹⁶⁹ Praktikas tähendas see, et suur hulk endise Nõukogude Liidu kodanikke pidi otsustama, kas taotleda Eesti kodakondsust, omandada muu kodakondsus või loobuda sootuks kodakondsuse valimisest. Nii tuli ligi 500 000 endisel Nõukogude Liidu kodanikul valida, kas saada näiteks Vene või Eesti kodakondsus – saatuseks neil, kes kumbagi ei valinud, sai „määratlemata”.¹⁷⁰ Seejuures on märgitud, et viimased pole tegelikult ilma kodakondsuseta, vaid nad on Nõukogude Liidu elik tänaseks mitteeksisteeriva riigi kodanikud, kes pole Eesti või mõne muu riigi kodakondsusesse astunud. Õiguskirjanduse kohaselt on neid isikuid Vene Föderatsiooni kui Nõukogude Liidu õigusjärglase kodanikeks lugeda väär, kuivõrd selline õigusjärglus laienes vaid neile, kes elasid Venemaa territooriumil.¹⁷¹

Uus, 1995. aasta kodakondsusseadus sätestas, et välismaalased võivad taotleda naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsust. 1993. aasta välismaalaste seadus tõi omakorda sisse alalise elaniku mõiste, mis hõlmas nii Eesti kodanikke kui ka Eestis alalise elamisloa alusel elavaid välismaalasi. Viimased olid praktikas sageli kodakondsuseta ning neil oli õigus saada välismaalase pass.¹⁷² Nii kujunes määratlemata kodakondsuse staatus üleminekuperioodi kodakondsuse valikute ja järjepidevusmudeli järelmina: riik ei käsitanud kõiki alalisi elanikke automaatselt kodanikena, ent lõi elamisõiguse ja isikut tõendavate dokumentide raamistiku, mis võimaldas neil püsivalt Eestis elada.

¹⁶⁹ Mälksoo, L. Nõukogude anneksioon ja riigi järjepidevus: Eesti, Läti ja Leedu staatus rahvusvahelises õiguses 1940. a. - 1991. a. ja pärast 1991. a: uurimus pingest normatiivsuse ja võimu vahel rahvusvahelises õiguses. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2005, lk 69–70, 218–219; Kelam, T. Tunne Kelam: Eesti kodanikud iseseisvuse teel. – Postimees 26.11.2008. – <https://arvamus.postimees.ee/51934/tunne-kelam-eesti-kodanikud-iseseisvuse-teel> (16.03.2026); Martynova, M. The Political Aspects of the Russian Minority in Estonia. – Trifunovska, S. Minorities in Europe: Croatia, Estonia, and Slovakia. The Hague: T.M.C. Asser Press c1999, lk 90–91.

¹⁷⁰ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. 106th session. Summary record of the 2878th meeting. Held at the Palais Wilson, Geneva, on Thursday, 21 April 2022, at 10 a.m. CERD/C/SR.2878, 29.04.2022 – <https://docs.un.org/en/CERD/C/SR.2878> (15.04.2026), lk 4, p 14.

¹⁷¹ Raitviir, T. (koost). Rahvuste Tallinn: Statistilis-sotsioloogiline ülevaade. Tallinn: Eesti Avatud Ühiskonna Instituut 2009. – <http://www.tallinn.ee/est/g7172s46362> (01.05.2012), lk 394 ja joonealune märkus nr 43.

¹⁷² Mälksoo (viide 169), lk 218–219.

Vene etnoloog ja teadur Marina Martõnova hindas toonaseid naturalisatsioonitingimusi rangeks ning leidis, et neist tingituna jäi 30% Eesti elanikkonnast mittekodanikeks. Ta osutas eraldi venelastele, kellest enamik olid Eestis sündinud või siin pikaajaliselt elanud ning pidasid Eestit oma kodumaaks, kuid jäid sellest hoolimata kodakondsuseta. Martõnova kohaselt jagunes venekeelne elanikkond seetõttu kolme rühma: Eesti kodanikud, Venemaa ja teiste endiste liiduvabariikide kodanikud ning määratlemata kodakondsusega isikud.¹⁷³

Eesti riigi õiguskorras kehtib tänaseni määratlemata kodakondsusega isikute staatus. Sellesse kategooriasse kuuluvatel isikutel ei puudu täielikult kodanikuõigused selle tavapärase mõistes: neil on õigus reisidokumendina toimiva ja konsulaarkaitset tagavale välismaalase passile ning neil on võimalik viisavabalt Schengeni alal reisida. Samas puudub neil kohustus teenida Eesti kaitseväes ning hääleõigus Riigikogu, Euroopa Parlamendi ning edaspidi ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Õiguskirjanduses on seetõttu leitud, et määratlemata kodakondsusega isikuid võib lugeda hübriidse staatusega alalisteks elanikeks, kel on küll mitmeid majanduslikke ja sotsiaalseid õigusi, ent kel täielik poliitiline kodakondsus puudub.¹⁷⁴

14.05.2025 seisuga elas Eestis 60 169 määratlemata kodakondsusega isikut.¹⁷⁵ Ehkki eraldiseisvat riiklikku kodakondsusetuse vähendamise strateegiat pole Eestis vastu võetud, on käsitletud küsimust mitmes riiklikus arengudokumendis. Näiteks siseturvalisuse arengukava 2020–2030 püstitab küsimuse, kuidas soodustada Eesti kodakondsuse väärtustamist ja vähendada määratlemata kodakondsusega isikute arvu. Olulise suundumusena toodi välja tõik, et huvi Eesti kodakondsuse omandamise vastu on langenud ning keeleõppevõimalused ei vasta vajadusele, mistõttu määratlemata kodakondsusega isikute arvu järjekindel kahanemine kujutab endast väljakutset. Tegevussuunana nähakse ette tasakaalustatud kodakondsuspoliitika, mis peaks suurendama nii valmidust kodakondsust saada kui ka kodanikustaatus väärtustamist laiemalt.¹⁷⁶ Ka Siseministeeriumi programmis „Eesti arengut toetav kodakondsus-, rände- ja identiteedihaldus

¹⁷³ Martynova (viide 169), lk 91.

¹⁷⁴ Aaviksoo, B. Riigi otsustusruumi ahenemine: kodakondsus nüüdisaegses Euroopas. Doktoritöö. Juhendajad: Kalle Merusk ja Rait Maruste. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2013, lk 32.

¹⁷⁵ Rahvaarv. Rahvaarv kodakondsuse järgi, 2025. – Statistikaamet 14.05.2025. – <https://stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/rahvastik/rahvaarv> (16.03.2026).

¹⁷⁶ Siseturvalisuse arengukava 2020–2030. Tallinn: Siseministeerium 2019. – https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2021-10/siseturvalisuse_arengukava_2020_2030_03.06.2021.pdf (15.04.2026), lk 34–35.

2025– 2028“ leiab määratlemata kodakondsus käsitlust. Tõdetakse, et kuigi määratlemata kodakondsusega inimeste arv kahaneb, on languse tempo iseenesest aeglustunud, kuivõrd kodakondsuse puudumine ei takista elamist Eestis, reisimist ning niisamuti lihtsustab see Venemaal käimist. Programmi kohaselt on määratlemata kodakondsusega isikute arvu vähendamiseks ettenähtud tegevus sedastatud peajasjalikult arengukavas „Sidusa Eesti arengukava 2030“. Oluliste eeldustena osutatakse mh enamate keeleõppevõimaluste loomisele ning kodakondsusega kaasnevate hüvede teadvustamisele.¹⁷⁷ Balti Uuringute Instituudi 2024. aasta uuring „Määratlemata kodakondsusega elanikud Eestis: hoiakud, identiteet ja takistused kodakondsuse omandamisel“ annab aga tunnistust suuremast huvist ja valmidusest Eesti kodakondsust taotlema: uuring näitas, et umbkaudu 79% määratlemata kodakondsusega elanikest valiks vaba valiku olemasolul Eesti kodakondsuse ning 65% määratlemata kodakondsusega elanikest on ka valmis Eesti kodakondsust taotlema. Uuringu autorite sõnul on vähemalt osaliselt kannustanud Eesti kodakondsust soovima mh Ukraina täiemahulise sõja järelmina alanud arutelud mittekodanike õiguste vähendamisest Eestis, aga ka nõndanimetatud mittelelojajalsete mittekodanike riigist väljasaatmisest Lätis.¹⁷⁸

Märgilise edasiminekuks tasub esile tuua 2015. aastal vastu võetud ning osaliselt 2016. aastal jõustunud kodakondsuse seaduse muudatused, mille kohaselt saavad edaspidi määratlemata kodakondsusega vanemate Eestis sündinud või kohe pärast sündi Eestisse püsivalt elama asunud lapsed automaatselt, naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse (KodS § 13 lg 4).¹⁷⁹ Kodakondsuse seaduse muutmise eelnõus viidati lähtekohana valitsuse koalitsioonileppe punktile lõpetada kodakondsusetuse taastootmine. Ette nähti ka üleminekusäte, mille kohaselt 15-aastased, kes olid sündinud enne 01.01.2016, said samuti kodakondsuse naturalisatsiooni korras, kui alaealine oli püsivalt elanud Eestis ning tema määratlemata kodakondsusega vanem(ad) oli(d) elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat (KodS § 36³ lg 1). 2020. aastal jõustus täiendav, uue alusega säte, mis näeb ette Eesti kodakondsuse saamise olukorras, kus üks vanem on

¹⁷⁷ Programm „Eesti arengut toetav kodakondsus-, rände- ja identiteedihaldus 2025– 2028“. – Siseministeerium. – <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-10/Kodakondsus%20r%C3%A4nde%20ja%20identiteedihaldus%20programm%202025-2028.pdf> (16.03.2026), lk 8.

¹⁷⁸ Jurkov, K. jt. Määratlemata kodakondsusega elanikud Eestis: hoiakud, identiteet ja takistused kodakondsuse omandamisel. Tartu: Balti Uuringute Instituut 2025. – <https://www.integratsioon.ee/sites/default/files/MKE-uuringuaruanne.pdf> (15.04.2026), lk 13, 59.

¹⁷⁹ Kodakondsuse seadus. – RT I, 26.06.2025, 8.

määratlemata kodakondsusega ning teine välisriigi kodanik (KodS § 13 lg 4¹). Eeltoodud muudatusi tunnustas ka CERD 2022. aasta lõppjärel dustes.¹⁸⁰ Kusjuures, 2015. aasta muudatustega soodustati kodakondsuse saamist ka vanemaealistele, kuivõrd KodS § 34 lg 1 oma varasemal kujul vabastas keeleeksami kirjalikust eksamist vaid enne 01.01.1930 sündinuid. Täna seks peavad kodakondsuse taotlemisel sooritama vaid suulise eksami isikud alates 65. eluaastast.¹⁸¹ Kodakondsuse taotlemine on lihtsustatud koolinoortelegi, kuivõrd ühelt poolt sätestab KeeleS § 26 lg 1, et võõrkeelse põhikooli ja gümnaasiumi lõpetamisel väljastatakse eesti keele kui teise keele eksami sooritanule eesti keele tasemeeksami tunnistus. Teisalt sätestab määruse „Kodakondsuse taotleja Eesti Vabariigi põhiseaduse ja „Kodakondsuse seaduse” tundmise eksami läbiviimise kord” § 9 lg 1, et põhikoolilõpetaja, kes sooritab põhikooli ühtlustatud küsimuste ja ülesannetega ühiskonnaõpetuse eksami, võib sooritada Eesti Vabariigi põhiseaduse ja „Kodakondsuse seaduse” tundmise eksami ühiskonnaõpetuse lõpueksami lisana.¹⁸²

2.1.1.2. Kodakondsuspoliitikat käsitlev arutelu

Kodakondsusetus pole rahvusvahelise praktika kohaselt soovitatav, ent seevastu puudub rahvusvahelise õiguse põhimõtete ja normide kohaselt riigil kohustus kodakondsuseta isikuid naturaliseerida.¹⁸³ Otsustus taastada kodakondsus just sellisel viisil, mis tekitas hulga kodakondsuseta püsivaid elanikke, ei pälvinud üksmeelset heakskiitu ega ka negatiivset vastukaja rahvusvahelises kogukonnas. Ühelt poolt leidis püüdlust mõista olukorra kompleksust ning huvide ja põhimõtete põrkumist. Nii tunnustas ka OSCE vähemusrahvuste ülemkomissar Max van der Stoel, et nõukogude perioodil ümberasunuid ei saa automaatselt pidada kodanikeks, ehkki tema hinnangul eksisteeris ka eeldus, mille kohaselt on kauaaegsetel residentidel õigus saada kodakondsus.¹⁸⁴ Kriitikanooli pildus eeskätt Venemaa, nähes selles ettekäänet piirata venekeelse vähemuse õigusi, ent hukkamõistvat tagasisidet jagasid ka osad inimõiguste eksperdid, sh endine

¹⁸⁰ CERD. Concluding observations on the combined twelfth and thirteenth reports of Estonia (viide 162), p 3.

¹⁸¹ Kodakondsuse seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus 737 SE seletuskiri – <https://www.riigikogu.ee/download/b2d8f3c7-445c-415f-a437-45dec8696c83>, lk 4–5.

¹⁸² Kodakondsuse taotleja Eesti Vabariigi põhiseaduse ja „Kodakondsuse seaduse” tundmise eksami läbiviimise kord. – RT I, 28.07.2020, 11.

¹⁸³ Albi, K. PSK § 8/33. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

¹⁸⁴ Recommendations by the CSCE High Commissioner on National Minorities, Mr Max van der Stoel, upon his visits to Estonia, Latvia and Lithuania. – 14 Human Rights Law Journal 1993, lk 216–217; Mälksoo (viide 169), lk 225.

ÜRO eriraportöör vähemusküsimustes Fernand de Varennes, kelle hinnangul oli enamasti venekeelsete isikute kodakondsuse ja reaalselt demokraatliku esindusõigusest jäämine häiriv.¹⁸⁵ 2007. aastal Eestit väisanud ÜRO rassilise diskrimineerimise eriraportöör Doudou Diène tõi oma aruandes peamise murekohana esile venekeelse vähemuse, eeskätt etniliste venelaste, kodakondsusetuse ning keelepoliitika, milles nähakse katset kitsendada vene keele kasutust. Eriraportöör lähenes mõistvalt Eesti ajaloolole, rõhutades, et okupatsiooni pärandist tulenevad haavad mõjutavad endiselt kogukondade suhteid. Samas märkis ta, et Eesti keskne ülesanne on kujundada ühiskonda, mis ühelt poolt arvestab rahvusliku identiteedi järjepidevuse, aga ka vähemuste õigustega, kes siia okupatsiooni ajal ja järel saabusid. Diène nägi protsessi juhtpõhimõtetena ajaloolise tõe austamist ja vähemuste mittediskrimineerimist.¹⁸⁶

Tänaseks tekitab kodakondsusetus muret CERD-ile, nagu on osutatud Eestile kokkuvõtvates lõppjäreldestes. Komitee innustas Eestit jätkama pingutusi määratlemata kodakondsusega isikute arvu vähendamiseks, kaaluma kodakondsuseta isikute staatust käsitleva konventsiooni ning kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni ratifitseerimist ning võtma vastu riiklikku tegevuskava kodakondsusetuse lõpetamiseks.¹⁸⁷ CERD kasutas selle küsimuse puhul tavapäraselt vormelit, mille kohaselt on komitee jätkuvalt mures. See vormel osutab küll püsivale probleemile, ent ei kasuta kõige teravamat väljendusviisi, nagu näiteks sügavalt või tõsiselt mures, mistõttu ei ole toonilt tegemist komitee kõige kriitilisema hinnanguga.

Jõulisemat kriitikat on aga tulnud ette Eesti enda riigisiseses arutelus. Näiteks on erakonna Eesti 200 poliitik ja endine Tallinna hariduse abilinnapea Aleksei Jašin nimetanud määratlemata kodakondsusega isikutele väljastatavat välismaalase passi „eelmise sajandi jäänukiks“, mis peaks tema hinnangul võimalikult kiiresti kaduma. Poliitik on väljendanud taunivalt kummastust, et riigil puudub olukorra lahendamiseks kindel plaan, ning märkinud, et kui tahta 2035. aastaks lahendada nõndanimetatud „halli passi probleemi“ mittekodanike hulgas, peaks määratlemata

¹⁸⁵ Mälksoo (viide 169), lk 221–223; De Varennes (viide 15), lk 123–139.

¹⁸⁶ Human Rights Council. Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Forms of Intolerance, Follow-up to and Implementation of the Durban Declaration and Programme of Action. Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Doudou Diène. Addendum. Mission to Estonia. A/HRC/7/19/Add.2 17.03.2008. –

<https://www.refworld.org/reference/mission/unhrc/2008/57175> (16.03.2026), p 54, 84.

¹⁸⁷ CERD. Concluding observations on the combined twelfth and thirteenth reports of Estonia (viide 162), p 15.

kodakondsusega isikute arv vähenema ligikaudu 5000 inimese võrra aastas – mitte ligikaudu 2000 inimese võrra, nagu seni. Seejuures positiivsete meetmetena toob Jašin esile Integratsiooni Sihtasutuse B1 taseme eesti keele kursused koos põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse õppega, mis on tasuta juhul, kui õppija sõlmib vastava lepingu ja taotleb edukalt Eesti kodakondsust. Vajakajäämisi näeb ta meetme eelarves ja kodanikuks saamise kohtade arvu piiratuses.¹⁸⁸

Venemaa on jätkanud seniseid etteheiteid, esitades väiteid „neonatsistlikust“ poliitikast, mis diskrimineerib keelelistel ja etnilistel alustel. Selle väljendust nähakse „massilises“ määratlemata kodakondsuse arvus, millest enamiku moodustavat „Venemaa kaasmaalased ja nende järeltulijad“. Venemaa väidab, et nõndanimetatud halli passi omanikel on eriliselt piiratud kodanikuõigused, osutades mh valimisõigusele.¹⁸⁹

2.1.2. Valimisõigus kui kodakondsusega tagatav õiguslik hüve: kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõiguse muutmine, selle seletus ja seda käsitlev arutelu

2.1.2.1. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõiguse muutmine ja selle eesmärk

Eelnevalt käsitletud kodakondsuse küsimusega on tihedalt seotud ka valimisõigus. Põhiseaduse § 57 kohaselt on hääleõiguslik Eesti kodanik, kes on saanud kaheksateist aastat vanaks. Põhiseaduse § 56 järgi teostab rahvast kõrgeimat riigivõimu hääleõiguslike kodanike kaudu Riigikogu valimise ja rahvahääletusega. Kuni 2025. aasta põhiseaduse muutmiseni nägi PS § 156 teatava innovatsioonina ette püsivalt Eestis elavate isikute hääleõiguse kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel kui piiratud poliitilise enesemääramisõiguse.¹⁹⁰ 2025. aasta põhiseaduse muudatustega kitsendati seda õigust kaheastmeliselt: esmalt nähti ette, et hääleõiguslikud on püsivalt Eestis elavad Eesti kodanikud ja kodakondsuseta isikud¹⁹¹, ning alates 01.03.2026 sätestab PS § 156 lg 2, et kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on hääleõiguslikud üksnes selle omavalitsuse maa-

¹⁸⁸ Jašin, A. Aleksei Jašin: hall pass on eelmise sajandi jäänuk, mis peab kaduma võimalikult kiiresti! – Delfi arvamus 27.01.2025. – <https://arvamus.delfi.ee/artikkel/120352704/aleksei-jasin-hall-pass-on-eelmise-sajandi-jaanuk-mis-peab-kaduma-voimalikult-kiiresti> (16.03.2026).

¹⁸⁹ The Ministry of Foreign Affairs of Russia. On Violations of the Rights of Russian Citizens and Compatriots in Foreign Countries (viide 161).

¹⁹⁰ Laane (viide 29).

¹⁹¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 2.

alal püsivalt elavad Eesti kodanikud, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad¹⁹². Kuigi põhiseaduse tekst Euroopa Liidu kodanikke otsesõnu ei nimeta, on põhiseaduse muutmise eelnõu seletuskirja kohaselt tagatud nende kohalikel valimistel osalemise õigus Euroopa Liidu õigusnormidega¹⁹³. Tasub märkida, et kuigi avalikus arutelus räägiti põhiseaduse muutmisel lisaks kodakondsuseta isikutele peamiselt agressorriikide, st Venemaa ja Valgevene kodanikest, puudutas valimisõiguse muutmine lõppastmes kõiki Eestis püsivalt elavate kolmandate riikide kodanikke. Sellegipoolest on endine Riigikohtu esimees ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik Rait Maruste toonud esile, et muudatuste eel moodustasid kohaliku omavalitsuse volikogu valijatest märkimisväärselt osa venekeelsed elanikud, kes olid peamiselt Venemaa või Valgevene kodanikud või määratlemata kodakondsusega isikud, kes eelnimetatud riikidest pärinesid.¹⁹⁴

Eelnõu ettevalmistajad leidsid, et valimisõiguse jätmine üksnes Eesti ja Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele on vajalik Eesti riigi julgeoleku ja demokraatlike põhimõtete kaitseks. Meetmes nähti potentsiaali tugevdada Eesti julgeolekut, suurendada ühiskonna sidusust ning motiveerida määratlemata kodakondsusega isikuid lõimuma Eesti ühiskonda. Asuti seisukohale, et kodakondsuseta isikute valimisõigus kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel ei ole kooskõlas „Eesti riigi huvide ja rahvusliku julgeoleku kindlustamise vajadusega“. Eraldi märgiti, et enamik kodakondsuseta isikuid on endise Nõukogude Liidu kodanikud – selle õigusjärglane on aga agressorriigist Vene Föderatsioon. Eelnõu ettevalmistajad leidsid, et paljud nendest inimestest elavad Venemaa infoväljas ega pruugi seetõttu olla lojaalsed Eesti riigile ning et nendel isikutel puudub niisamuti formaalne lojaalsussuhe Eesti riigiga.¹⁹⁵

Õiguskantsleri vanemnõunik Vallo Olle on muudatuste avalikult sõnastatud eesmärkidena toonud esile julgeoleku tagamist, moraalseid kaalutlusi, aga ka tähelepanekut, et muudatuste taga võib seista soov kujundada valijaskond ümber mõnede erakondadele kasulikul viisil.¹⁹⁶

¹⁹² Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 3.

¹⁹³ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 536 SE seletuskiri Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks. – <https://www.riigikogu.ee/download/dbaef262-235e-422c-985d-d74e1936359a>, lk 2.

¹⁹⁴ Maruste, R. Narrowing the Estonian Electorate. Excluding Russian Citizens from Local Elections Amid Security Concerns. – Verfassungsblog 25.05.2025. – <https://verfassungsblog.de/narrowing-the-estonian-electorate/> (16.03.2026).

¹⁹⁵ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 536 SE seletuskiri Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks (viide 193), lk 2–3.

¹⁹⁶ Olle, V. Linna- ja vallavolikogu valijaskonna piiramine. – Juridica 2025/3, lk 136.

2.1.2.2. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõiguse muutmist käsitlev arutelu

Valimisõiguse küsimus ja põhiseaduse muutmine tekitasid ühiskondlikku poleemikat, aga ka valitsuserakondade vahelisi lahkkelisid. Sotsiaaldemokraatliku Erakonna aseesimees ning endine Tallinna linnapea Jevgeni Ossinovski leidis, et valimisõiguse muutmine nõrgestab Eesti ühiskonda ja toob julgeolekuohte juurde.¹⁹⁷ Ossinovski märkis, et inimesi, kes Eesti ühiskonna baasväärtusi ei jaga, leidub nii Venemaa kui ka Eesti kodanike seas. Seejuures on tema hinnangul Venemaa kodanike seas ebalojaalsed kodanikud vähemuses ning Eesti patrioote väga palju. Endine linnapea osutas tõsiasjale, et Eesti kodakondsuse saamine võib mitmel juhul osutada keerulisemaks kui eelnõu eestvedajad eeldavad, tuues mitu näitlikku stsenaariumi: eesti keele selgeks saamine kõrges eas, kui elukohalinnas pole riigikeelt tulnud kunagi kasutada; kodakondsuse saamise välistatus kunagiste Nõukogude kaadrisõjaväelaste abikaasade puhul, kes võivad täita ka kõik integratsiooninõuded; püüdlus saada kodakondsus 17-aastase noorena, kellele on Eesti kodakondsuse andmise positiivne otsus tehtud eeldusel, et ta vabaneb enne Venemaa omast, ent tema Venemaale kolinud vanem ei anna selleks nõusolekut ja ilma selleta Venemaa kodakondsusest ei vabastata; raskused Venemaa kodakondsusest loobumisega, kuivõrd pärast kodakondsusest loobumise avaldust algatatakse isiku suhtes kriminaalasi, mis välistab Venemaa kodakondsusest vabastamise. Oma arvamuse avalduses märgib Ossinovski, et Venemaa on ka omalt poolt raskendanud kodakondsusest loobumist nii, et nõuab täiendavaid dokumente, mille saamiseks tuleb võtta ette sõit Venemaale, või venitab sootuks avaldustele vastamisega. Tema hinnangul pole kohane „heita varju või mõista hukka tervet ühiskonnagruppi välise tunnuse alusel“, mis võiks justkui seostuda ka otseselt ICERD-i temaatikaga.¹⁹⁸

Riigikogu Reformierakonna fraktsiooni esimees Õnne Pillak leidis seevastu, et tänases julgeolekuolukorras on mõeldamatu lubada Venemaa ja Valgevene kodakondsusega isikutel osaleda Eestis mistahes valimistel. Sealsed autoritaarsed režiimid olevat Pillaku sõnul Eesti suhtes

¹⁹⁷ Ossinovski: valitud seisukoht seoses valimisõigusega toob ohte juurde. – ERR 26.03.2025. – <https://www.err.ee/1609644407/ossinovski-valitud-seisukoht-seoses-valimisoigusega-toob-ohte-juurde> (16.03.2026).

¹⁹⁸ Ossinovski, J. Jevgeni Ossinovski: võimetus kõnelda valimisõigusest. – ERR 29.10.2024. – <https://www.err.ee/1609505461/jevgeni-ossinovski-voimetus-konelda-valimisoigusest> (16.03.2026).

vaenulikud ning Venemaa on tema silmis valmis impeeriumi taastamise nimel kasutama eri vahendeid. Esimees märkis, et 1990. aastate otsus anda kohalikel valimistel hääleõigus kõigile alalistele elanikele sõltumata kodakondsusest oli kompromiss, arvestades eesmärki sulandada ühiskonda toona ligikaudu 500 000 Eestis elavat kodakondsuseta inimest. Pillaku sõnul nõuab õigusrahu ja Eesti inimeste õiglustunne valimisõiguse jätmist üksnes Eesti kodanikele. Seejuures puudusid tema hinnangul määratlemata kodakondsusega isikutel kodakondsuse saamiseks takistused.¹⁹⁹

Kannustatuna põhiseaduse muutmisest esitas Kohtla-Järve linnavolikogu Riigikohtule taotluse tunnistada valimisõiguse muudatused põhiseadusevastaseks, märkides mh, et nende tagajärjel jääb ligi pool Kohtla-Järve alalistest elanikest hääleõiguseta. Riigikohus jättis taotluse rahuldamata, leides, et põhiseaduse muutmine polnud õigusvastane, kuivõrd põhiseaduse muutmise korda ei rikutud. Teise aspektina käsitles Riigikohus PS paragrahvi 162, mille kohaselt ei tohi Riigikogu põhiseadust muutes minna vastuollu nende sätetega, mida saab muuta üksnes rahvahääletusel, näiteks demokraatia põhimõttega (PS § 1). Riigikohus leidis, et valimisõiguse andmine üksnes kodanikele ei ole oma olemuselt demokraatia põhimõttega vastuolus. Selle põhistuseks märkis kohus, et valimisõigus on poliitiline põhiõigus ning Eestil ei ole rahvusvahelisest õigusest tulenevat kohustust anda mittekodanikele hääleõigust.²⁰⁰

Kuigi rahvusvahelisest õigusest tõepoolest ei tulene riigile kohustust anda mittekodanikele kohalikel valimistel hääleõigust, on rahvusvahelises arutelus siiski leitud, et vähemalt pikaajaliste elanike kaasamine kohaliku tasandi valimistesse võib teenida hea valitsemise, kaasatuse ja konfliktiennetuse eesmärke²⁰¹. Riigikohtu teise aspekti käsitlust pidas seejuures problemaatiliseks vandeadvokaat Vitali Špilov, kelle hinnangul ei tohiks põhiseaduse aluspõhimõtet muuta. Ta nentis kahjutundega, et Riigikohus ei andnud selget vastust, kas demokraatia on tagatud olukorras, kus suur osa kohalikke elanikke valimistel osaleda ei saa, ega ka sellele, kas kohalik omavalitsus

¹⁹⁹ Pillak. Õ. Õnne Pillak: valimisõiguse muutmine on õiglustunde ja väärtuste küsimus. – ERR 25.03.2025. – <https://www.err.ee/1609642313/onne-pillak-valimisoiguse-muutmine-on-oiglustunde-ja-vaartuste-kusimus> (16.03.2026).

²⁰⁰ RKPJK 5-25-14, p 26–41.

²⁰¹ Verstichel, A. Special measures to promote minority representation in elected bodies: the experience of the OSCE High Commissioner on National Minorities. – Venice Commission. The participation of minorities in public life. Science and technique of democracy, No. 45. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2011. – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(2011\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(2011)045-e) (15.04.2026), lk 62.

üldse saab demokraatia põhimõttele tugineda. Ühtlasi möönis vandeadvokaat, et valimisõiguse piiramine võib kahjustada usaldust, kaasatust ja esindatust kohaliku omavalitsuse tasandil, ent Riigikohus käsitles seda lõpuks pigem poliitilise kui õigusliku küsimusena.²⁰²

Rait Maruste on rõhutanud, et kohalike valimiste valijaskonna määratlemine on Euroopas olnud alati väga erinev ning ühtseid siduvaid põhimõtteid selles küsimuses kujunenud ei ole, kuivõrd riikide ajaloolised ja ühiskondlikud olud varieeruvad. Seetõttu on riikidel avar otsustusruum kujundada hääleõiguse tingimused vastavalt oma prioriteetidele. Maruste põhjendas muudatuste eesmärki eeskätt julgeoleku- ja väärtuspoliitiliste kaalutlustega. Tema kohaselt muutis Venemaa 2022. aasta täiemahuline sissetung Ukrainasse senise lähenemise kodakondsus- ja valimisõigusele küsitavaks ning tõi esile vajaduse hinnata neid õigusi ka riigi julgeoleku vaatepunktist. Maruste käsitluses ei olnud enam moraalselt ega poliitiliselt põhjendatud, et agressorriikide kodanikud osaleksid Eesti siseelu kujundamises, eriti arvestades kohalike omavalitsuste rolli hariduse, strateegilise planeerimise ja kaudselt ka presidendi valimiskogu tasandil. Lisaks on ta sidunud muudatuse laiemalt küsimusega, kas autoritaarsete riikide kodanike poliitiline osalus on kooskõlas Euroopa õigusriiklike demokraatiade väärtustega. Maruste rõhutas ka seda, et muudatus sündis ulatusliku avaliku arutelu ja väga laiapõhjalise parlamentaarse toetuse tulemusena ning väljendas arusaama, et Eesti avaliku elu küsimusi peaksidki otsustama Eestis elavad Eesti ja Euroopa Liidu kodanikud.²⁰³ Õiguskantsler Ülle Madise pole aga Maruste käsitlusega nõustunud, rõhutades, et mittekodanikud on saanud kohalikel valimistel valida üle 30 aasta ning kui nendelt ühiskonnaliikmetelt soovitakse kohalik hääleõigus võtta, tuleb sellele Riigikohtus hinnang anda.²⁰⁴

Vallo Olle on asunud seisukohale, et kui kohalikel valimistel hääleõiguse äravõtmise taga on ka tegelik soov riigi julgeolekut tagada, mitte erakonnapoliitilised huvid, siis tuleks seadusandjal põhiseadust muutes usutavalt ja loogiliselt põhistada, milles konkreetselt selle põhiõiguse praegusel kujul kehtimine Eesti riigile julgeolekuohu loob. Markantselt osutas Olle tõsiasjale, et

²⁰² Šipilov, V. Vitali Šipilov: kas demokraatias saab jätta pool linna hääleõiguse? ERR 15.10.2025. – <https://www.err.ee/1609829913/vitali-sipilov-kas-demokraatias-saab-jatta-pool-linna-haaleoiguse> (16.03.2026).

²⁰³ Maruste (viide 194).

²⁰⁴ Õiguskantsler Ülle Madise vastuseks Marustele: kui mittekodanikke hakatakse hääleõigusega jätma, viin küsimuse riigikohtusse. – Eesti Päevaleht 13.03.2024. – <https://www.oiguskantsler.ee/seisukohad-ja-algatused/koned-artiklid-intervjuud/oiguskantsler-ulle-madise-vastuseks-marustele-kui> (16.03.2026).

Eesti julgeolek oli 1990. aastatel märksa haavatavam kui praegu, kuivõrd riigis viibisid Vene väed, ent sellest hoolimata ei peetud siis vajalikuks püsielanike kohaliku valimisõiguse kitsendamist.²⁰⁵

Valimisõiguse muutmine leidis kajastust ka rahvusvahelises meedias. Prantsuse väljaanne *Le Monde* kujutas Eesti otsust sammuna, millega Ukraina täiemahulisest sõjast tingitud julgeolekukaalutlustel piiratakse kolmandate riikide kodanike, ennekõike Venemaa kodanike, osalemist kohalikel valimistel, ning paigutas selle laiema Balti riikide ja Venemaa pingestatud suhete konteksti, kus venekeelse vähemuse võimalikku ärakasutamist nähakse riskina.²⁰⁶

2.2. Eestikeelsele õppele üleminek: selle eesmärk ja seda käsitlev arutelu

CERD-i lõppjärgeldustes, aga ka Venemaa etteheidetes leiavad kajastust eri keele- ja hariduspoliitika meetmed ja praktikad. Nende hulgas on näiteks viiteid keeleameti riiklikule järelevalvele keelenõuete täitmise üle, mis võib päädida ettepanekuga tööandjale lõpetada töötajaga tööleping, saata nõuetele mittevastava keeleoskusega töötaja tasemeeksamil, teha tööandjale ettekirjutus ning lõpuks ka rahatrahv (KeeleS § 31)²⁰⁷. Mure eestikeelsele õppele ülemineku pärast on aga ühisosa nii komitee lõppjärgeldustel, Venemaa raportil kui ka ÜRO eriraportöörade 2023. aasta avaldusel. Haridusreform vallandas seejuures tulise arutelu riigisisestlki ning selle edenemise jälgimise vaimus ei näita arutelu vaibumise märke.

2.2.1. Eestikeelsele õppele üleminek ja selle eesmärk

2024/2025. õppeaastaga alanud eestikeelsele õppele ülemineku juured ulatuvad vastsest seadusemuudatusest kaugemalegi, iseseisvuse taastamise aega. Nii nägi juba 1992. aastal vastuvõetud Eesti Vabariigi haridusseaduse § 4 lg 2 riigile ja kohalikule omavalitsusele ette

²⁰⁵ Olle (viide 196), lk 146.

²⁰⁶ Estonia's parliament bans local voting for non-Europeans, targeting Russians. – *Le Monde* 26.03.2025. – https://www.lemonde.fr/en/russia/article/2025/03/26/estonia-s-parliament-bans-local-voting-for-non-europeans-targeting-russians_6739540_140.html (16.03.2026).

²⁰⁷ Keeleseadus. – RT I, 06.03.2026, 6.

kohustuse tagada võimalus omandada avalikes haridusasutustes ja ülikoolides kõigil haridustasemetel eestikeelne haridus.²⁰⁸ Seejärel sätestati 1993. aastal vastu võetud põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega eestikeelsele õppele üleminek gümnaasiumides, mis pidi toimuma aastatel 1993–2000. 1997. aastal vastu võetud muudatustega pikendati aga kõnealuse ülemineku algusaega seitsme aasta võrra. Kusjuures, muukeelse õppekeele klassides pidi eesti keele õpe algama 1. klassist, mis soodustaks õpingute jätkamist eestikeelsetes õppeasutustes.²⁰⁹ Selle tulemusel toimus 2013/2014. õppeaastaks kõikides avalikes venekeelsetes keskkoolides vähemalt 60% õppest eesti keeles ning 40% võis toimuda vene keeles.²¹⁰ Niisamuti rakendati põhikooliastmes keelekümblusprogramme ning 2020/2021. õppeaastaks pidid ka kutsekoolid tagama, et 60% nende õppest toimuks eesti keeles.²¹¹

12.12.2022 võttis Riigikogu vastu 01.09.2024 jõustunud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse, millega algas uus eestikeelsele õppele üleminek – teisisõnu ka senise ülemineku lõppjärk.²¹² Eelnõu seletuskirja sõnul tingis uue reformi vajalikkuse paigalseis kogu avaliku hariduse üleviimisel vene keelelt eesti keelele.²¹³ Seda soodustas nähtavasti senine põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, mille § 21 küll sätestas, et õppekeel on eesti keel, ent mis võimaldas munitsipaalkoolide osas kohaliku omavalitsuse volikogul, riigikoolide osas haridus- ja teadusministril ning gümnaasiumide puhul Vabariigi Valitsusel teha erandeid.²¹⁴

²⁰⁸ Government of the Republic of Estonia. Enclosure. Response of the Government of the Republic of Estonia. To the joint communication of the UN Special Procedures (AL EST 1/2023 of 19 July 2023). AL EST 1/2023 19.07.2023. –

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=37721&fbclid=IwAR08cKAZy1T30z1Av2uv3eFYmuB34laMWs9XFzDlMefwX4Tm4djySZxSayU> (16.03.2026), lk 1–2.

²⁰⁹ Parrest, PSK § 37/43–44. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

²¹⁰ Government of the Republic of Estonia. Enclosure. Response of the Government of the Republic of Estonia (viide 208), lk 3.

²¹¹ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC). Fifth Opinion on Estonia. ACFC/OP/V(2021)5, 09.06.2022. – <https://rm.coe.int/5th-op-estonia-en/1680a6cc9e> (15.04.2026), lk 24.

²¹² Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (eestikeelsele õppele üleminek). – RT I, 28.12.2022, 8.

²¹³ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (eestikeelsele õppele üleminek) 722 SE seletuskiri (viide 9), lk 2.

²¹⁴ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. – RT I, 11.03.2023, 76.

Varasemalt õpiti venekeelsetes koolides vene keelt emakeelena ning eesti keele õppimine oli seevastu kohustuslik alates esimesest klassist teise keelena.²¹⁵ Muudatuse järel on avalikes koolides õppekeel eranditult eesti keel ning eesti keelt õpitakse teise keelena kui keele ja kirjanduse, mitte enam võõrkeele, ainet.²¹⁶ Heastamaks mõnevõrra muudatustega kaasnevaid kitsendusi, nähti ette keele- ja kultuuriõppe jätkumine õpilastele, kelle õppekeel ei ole enam nende ema- või kodukeel. Õpe pole aga alati garanteeritud, kuivõrd selle käivitamine eeldab vähemalt kümme sama emakeele või koduse suhtluskeelega õpilase soovi. Samas kui soovijaid on vähem, võidakse keele- ja kultuuriõppe võimaldamine otsustada ka koostöös kooli ja valla- või linnavalitsusega. Kusjuures, Vabariigi Valitsuse 2010. aasta määruse „Keele- ja kultuuriõppeks võimaluste loomise tingimused ja kord” § 5 lg 1 võimaldab õpilastel õppida ümberkorralduse järel oma emakeelt A- või B-võõrkeelena.²¹⁷

Üleminek on kavandatud toimuma järk-järgult. 2022. aastal valmistuti üleminekuks ette. 2024. aasta 1. septembril asuti lasteaedades, 1. ja 4. klassides õppima eesti keeles, st algas üleminek alushariduses.²¹⁸ PGS § 100¹⁶ lg 2 kohaselt peab hiljemalt 2030/2031. õppeaastaks olema tagatud eestikeelne õpe 10. klassides, 2031/2032. õppeaastaks 11. klassides ja 2032/2033. õppeaastaks 12. klassides. Ülemineku algusaastatel on siiski ette nähtud võimalus teha erandeid: nii võib vastavalt PGS § 100¹⁵ lg 1 p-le 2 olla õppekeel hoolekogu ettepanekul ja valla- või linnavolikogu otsuse alusel muu keel eesti keele asemel 2025/2026. õppeaastal põhikooli 3. ja 6.–9. klassis, vastasel juhul toimub nendeski klassides õpe automaatselt eesti keeles.²¹⁹

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse (eestikeelsele õppele üleminek) seletuskirja kohaselt peaks üleminek vähendama hariduslikku ning

²¹⁵ Government of the Republic of Estonia. Enclosure. Response of the Government of the Republic of Estonia (viide 208), lk 8.

²¹⁶ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (eestikeelsele õppele üleminek) 722 SE seletuskiri (viide 9), lk 7.

²¹⁷ Keele- ja kultuuriõppeks võimaluste loomise tingimused ja kord. – RT I, 11.09.2012, 7.

²¹⁸ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (eestikeelsele õppele üleminek) 722 SE seletuskiri (viide 9), lk 2.

²¹⁹ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. – RT I, 07.01.2026, 13.

sotsiaalmajanduslikku segregatsiooni, suurendama ühiskonna sidusust ning soodustama riigiidentiteedi kujunemist.²²⁰

2.2.2. Eestikeelsele õppele üleminekut käsitlev arutelu

Eestikeelsele õppele ülemineku puhul tõusetus laiemalt kaks küsimust: kas on olemas õigus vähemuskeelsele haridusele avalik-õiguslikes koolides, mis ülemineku eos välistaks, või kas selle lubatavusel on olemas vajaminev ressurss, teostamaks reformi edukalt.

Keeleteadlane Birute Klaas-Lang hindas eestikeelsele õppele üleminekut positiivselt, leides, et põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatused annavad üleminekuks vajaliku õigusliku aluse ning võimaldavad lõpuks tagada kõigile lastele ja noortele riigikeelse hariduse. Tema hinnangul oli ühiskond, sh venekeelsed pered, selleks sammuks valmis. Samas rõhutas ta, et reformi elluviimine ei ole lihtne, kuna see eeldab piisaval hulgal õpetajaid, õppematerjale ja sobivat metoodikat. Eriti oluliseks pidas ta aga seda, et eri kodukeelega lastele ja noortele suudetaks luua ühine õpi- ja tegutsemisruum ning tegelikud võimalused kasutada eesti keelt ka väljaspool kooli, sest keele omandamine sõltub tema sõnul eeskätt keele praktilisest kasutamisest.²²¹

Ülemineku osas avaldas arvamust ka Jevgeni Ossinovski, leides, et eestikeelsele õppele ülemineku edu ei sõltu üksnes õppekeele formaalsest muutmisest või vajaliku õpetajaskonna olemasolust, vaid sellest, kas on selgelt läbi mõeldud, mis eesmärgi reformiga taotletakse, ning kas selle elluviimiseks tehakse arukaid otsuseid riigi, omavalitsuse ja kooli tasandil. Tema hinnangul on reformi õnnestumiseks vältimatult vaja luua eri emakeelega lastele ühine kooli- ja suhtlusruum, kus tekiksid tähenduslikud kontaktid ning reaalne vajadus eesti keelt kasutada. Varasemat gümnaasiumireformi pidas Ossinovski ebaõnnestunuks. Tema sõnul oli selle „vundament vildakas”, kuna eestikeelse hariduse juurutamisega alustati liiga hilja, gümnaasiumiastmes, kus keele omandamine on juba märksa raskem. Lisaks pidas ta toonast üleminekut kunstlikuks, sest

²²⁰ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (eestikeelsele õppele ülemineku) 722 SE seletuskiri (viide 9), lk 2.

²²¹ Klaas-Lang, B. Eesti keelevaldkonna tulised teemad. – Sirp 16.12.2022. – <https://www.sirp.ee/eesti-keelevaldkonna-tulised-teemad/> (16.03.2026).

see ei loonud õpilastes tegelikku indu keeleõppeks ega loomulikku eestikeelset keskkonda selle vilumiseks. Samuti rõhutas ta, et enamikes koolides jäi kasutamata võimalus tuua eesti- ja venekeelsed noored päriselt ühte koolikeskkonda, mistõttu ei tekkinud piisavalt sisulist läbikäimist, mis oleks keeleoskust ja lõimumist tegelikult toetanud. Kusjuures, neljandate klasside kaasatus üleminekusse oli tema sõnul „lähimõtlematu poliitiline otsus“, mis oli „pealesurutud ning haridusspetsialistide soovitusi eirav“, arvestades, et Ossinovski hinnangul puudus kõnealustel õpilastel eestikeelseks õppeks vajalik keeleoskus.²²²

2023. aastal andis eestikeelsele õppele üleminekule hinnangu õiguskantsler, leides, et ei põhiseadusest ega Eestile siduvatest rahvusvahelise õiguse aktidest ei tulene kohustust pakkuda avalik-õiguslikes koolides tasuta võõrkeelset haridust – tagatud on aga õigus saada haridust riigikeeles. Seejuures viitas õiguskantsler põhistusena muu hulgas kohtuasjale *Valiullina jt vs. Läti* ning varasemale Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale, mis kinnitasid, et inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokolli art 2 ei anna õigust haridusele mõnes kindlas keeles, vaid tagab õiguse saada riigikeelset haridust. Õiguskantsleri hinnangul ei ole ka paljude erinevate emakeelte tõttu realistlik seadusega üldist võõrkeelse õppe õigust ette näha ning Euroopaski on tavapärane, et avalik kooliharidus toimub riigi ametlikus või riigikeeles. Samuti pidas õiguskantsler vene õppekeelega eraldiseisvat koolisüsteemi nõukogudeaegseks jäänukiks, millel puudub põhiseaduslik õigustus, rõhutades samas, et keeleline ja kultuuriline mitmekesisus on väärtus, mistõttu võimaldab põhikooli- ja gümnaasiumiseadus korraldada keele- ja kultuuriõpet ning erakoolide seast on võimalik valida muu õppekeelega kool.²²³

Seadusemuudatusest ajendatuna jõudis 2024. aastal Riigikohtusse määruskaebus, milles paluti kohustada riiki pakkuma Eesti venekeelse kogukonna lastele haridust nende emakeeles. Riigikohus jättis määruskaebuse rahuldamata, leides, et kaebajatel puudus kaebeõigus, kuivõrd neil ei ole subjektiivset õigust nõuda riigilt põhihariduse pakkumist vene keeles. Kohus selgitas, et põhiseaduse § 37 kohaselt on tagatud õigus saada eestikeelset haridust, kuid sellest ei tulene

²²² Ossinovski, J. Eestikeelsest õppest ei piisa. – Sirp 15.12.2023. – <https://www.sirp.ee/eestikeelsest-oppest-ei-piisa/> (16.03.2026).

²²³ Õiguskantsler. Eestikeelsele õppele üleminek. Nr 6-1/231479/2305456 25.10.2023. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Eestikeelsele%20%C3%B5ppele%20%C3%BCleminek.pdf> (16.03.2026).

riigi kohustust pakkuda põhiharidust muus keeles kui eesti keeles. Samuti leidis Riigikohus, viidates muu hulgas kohtuasjale *Valiullina jt vs. Läti* ja nõndanimetatud Belgia keelekaasustele, et ka rahvusvahelisest õigusest ei tulene õigust nõuda riigilt haridust enda eelistatud keeles. Õpe muus keeles on võimalik erakoolides või vähemusrahvuse õppeasutustes, kuid PS §-st 49 tulenevast õigusest säilitada oma rahvuskuuluvus ei saa tuletada riigi ega kohaliku omavalitsuse kohustust pakkuda muukeelset põhiharidust riigi- või munitsipaalkoolides.²²⁴ Menetlusse oli kaasatud ka õiguskantsler, kes arendas edasi oma varasemat seisukohta.²²⁵

2023. aastal tegid aga Eestile pöördumise toonane ÜRO eriraportöör vähemusküsimustes Fernand de Varennes, kultuuriliste õiguste eriraportöör Alexandra Xanthaki ning õiguse haridusele eriraportöör Farida Shaheed, nentides tõsist muret eestikeelsele õppele ülemineku pärast. Nendeni jõudnud teabe põhjal näisid 2022. aasta seadusemuudatused piiravat olulisel määral vähemuskeelset haridust, kuna avalikes koolides sai õppekeel olema üksnes eesti keel ning varasemalt ette nähtud võimalus kasutada vähemuskeelt õppekeelena asendus nende sõnutsi keele- ja kultuuriõppega, mida korraldatakse vaid teatud tingimustel. Raportöörid märkisid, et selline lahendus näib kõrvaldavat vähemuskeelse õppe võimalust lasteaedades ja koolides ning olevat vastuolus muu hulgas kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti ning lapse õiguste konventsiooniga, mille kohaselt tuleb vähemustele tagada piisavad võimalused õppida oma emakeelt ja saada võimaluse korral õpet oma emakeeles või vähemalt mitte sattuda keele alusel diskrimineerivasse olukorda haridusele juurdepääsul. Ühtlasi hoiatasid eriraportöörid, et vähemuskeelsete koolide sulgemine ja nende asendamine eestikeelsete koolidega võib kaasa tuua sunnitud, sealhulgas keelelise assimilatsiooni, ning rõhutasid, et uus seadus mõjutab nende hinnangul umbes 25–30% Eesti elanikkonnast, mille moodustavad vene etnilise päritoluga või vene keelt kõnelevad kodanikud ja elanikud. Niisamuti väljendasid nad muret selle üle, et vähemalt mitmel juhul ei olnud nende andmetel vene keelelise vähemuse seisukohti koolivõrgu ümberkorraldamisel arvesse võetud, mistõttu näis olevat seatud küsimärgi alla vähemuste tõhus ja sisuline kaasamine neid puudutavatesse otsustesse. Lisaks viitasid raportöörid Fernand de Varennes'i 2020. aasta temaatilisele aruandele, mille kohaselt võib vähemuskeelse hariduse

²²⁴ RKHK 3-23-2480, p 11–18.

²²⁵ Õiguskantsler. Õppekeel avalik-õiguslikus põhikoolis. Nr 16-4/240581/2402254 16.04.2024. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/%C3%95ppekeel%20avalik-%C3%B5iguslikus%20p%C3%B5hikoolis.pdf> (16.03.2026).

vähendamine või keelamine olla diskrimineeriv, kui see osutub ebamõistlikuks või põhjendamatuks.²²⁶

Eesti Vabariigi Valitsus vastas eriraportööridele, et üleminek on nende hinnangul kooskõlas Eesti rahvusvaheliste kohustustega ning on pikaajalise ja järkjärgulise haridusreformi lõppjärk, mille eesmärk on suurendada ühiskonna sidusust, vähendada nõukogude perioodi pärandatud hariduslikku segregatsiooni ning tagada kõigile õppijatele nende emakeelest sõltumata võrdsed võimalused edasiõppes ja tööturul. Valitsus rõhutas, et rahvusvahelised inimõiguste instrumendid ei anna iseseisvat õigust nõuda riigi rahastatud haridust vähemuskeeles kõigil haridustasemetel ega kohusta riiki looma ja pidama ülal eraldi vähemuskeelseid avalikke kooli, märkides samas, et vähemustel jääb alles õigus oma keelt ja kultuuri säilitada ning venekeelset haridust on võimalik omandada ka erakoolides. Samuti toonitas valitsus, et reform ei kaota emakeele ja kultuuri õpet, kuna koolides on kohustus korraldada vähemalt kümme sama emakeelega õpilase soovi korral keele- ja kultuuriõpet ning vastavaid tegevusi toetatakse seejuures ka huvikoolide kaudu. Niisamuti lükkas valitsus tagasi väite, et muudatused sündisid vähemusi kaasamata.²²⁷

CERD piirdus oma lõppjäreldestes selles küsimuses võrdlemisi vaoshoitud märkusega, väljendades muret selle üle, kas strateegias „Sidus Eesti 2021–2030” on eesti keele oskuse edendamise ja põhiõiguste tagamise tasakaal piisavalt tabatud, sh seoses eesmärgiga minna järgneva 15 aasta jooksul üle valdavalt eestikeelsele kooliharidusele²²⁸. Venemaa seevastu oma raportis trükimusta kokku ei hoidnud ning käsitles üleminekut süvitsi. Raportis kujutati eestikeelsele õppele üleminekut venekeelse haridusruumi teadliku ja järkjärgulise likvideerimisena. Eriliselt heideti ette õpetajatele kehtestatud C1-taseme eesti keele oskuse nõuet, mille kohta väideti, et see on juba põhjustanud õpetajate koondamist ja võib seeläbi kahjustada õppetöö kvaliteeti. Samuti kritiseeris Venemaa koolide sulgemist ja ühendamist ning väitis, et

²²⁶ Mandates of the Special Rapporteur on minority issues; the Special Rapporteur in the field of cultural rights and the Special Rapporteur on the right to education. Information received concerning legislative amendments severely limiting education in minority languages in Estonia through the mandatory transition of all pre-school and school institutions, including those operating in a minority language or bilingual institutions, to Estonian-language instruction. AL EST 1/2023 19.07.2023. – <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28231> (16.03.2026), lk 1–7.

²²⁷ Government of the Republic of Estonia. Enclosure. Response of the Government of the Republic of Estonia (viide 208), lk 1–9.

²²⁸ CERD. Concluding observations on the combined twelfth and thirteenth reports of Estonia (viide 162), p 16.

mõnes omavalitsuses viiakse reformi ellu isegi seaduses ettenähtust kiiremini, ilma et vene õpilaste ja nende vanemate huve piisavalt arvestataks. Lisaks seostati reformi hariduse kvaliteedi võimaliku halvenemisega, viidates õpetajate puudusele, vene õpilaste suunamisele eestikeelsesse õppekeskkonda ning sellele, et eriti erivajadustega vene emakeelega laste õpetamiseks ei olevat ette nähtud piisavaid erandeid ega sobivat metoodilist tuge.²²⁹

Käesoleva magistritöö valmimise hetkeks on eestikeelsele õppele üleminek kestnud teist aastat, mistõttu on järk-järgult leidnud käsitlust ka mõningad ülemineku järelmid. Kõige keerulisemaks näib olevat osutunud üleminek just 4. klassides. Nõnda näitasid Tallinna koolides tehtud keeletestid, et vaid veerand 4. klassi õpilastest saavutas väga hea tulemuse. Üleminekut on kirjeldatud lisastressi allikana õpilastele, õpetajatele ja lapsevanematele. Märgitud on õpitulemuste langemist ja puudumiste tõusu. 1. klasside puhul on täheldatud aga märgatavalt paremat olukorda kui 4. klassides, kus lapsed pidid täielikult eestikeelsele õppele minema üle pärast mitmeaastast peamiselt venekeelset õpet.²³⁰ Kui Haridusministeerium pidas hinnangute andmist enneaegseks, siis Tallinna linn avaldas, et probleeme on hulganisti ning koolid vajavad suuremat tuge. Tallinna abilinnapea ning endine koolidirektor Andrei Kante leidis sootuks, et üleminek on neljandates klassides valesti korraldatud ning kasulikum oleks olnud tugineda hilise keelekümbelusprogrammi alustele, viies klassid üle eestikeelsele õppele järk-järgult. Tema hinnangul läks üleminek neljandates klassides „ootuspäraselt halvasti” ning esimestes klassides “enam-vähem hästi”.²³¹

2.3. Usuvabaduse ja ühinemisvabadusega külgnevad seadusandlikud ja haldusalased meetmed, nende seletused ja neid käsitlev arutelu

Usutunnistus ei ole iseenesest ICERD-iga kaitstav tunnus. Samas tõukuvalt CERD-i praktikast ei ole konventsiooni kohaldamisel välistatud kaudne või interseksionaalne diskrimineerimine, sh

²²⁹ The Ministry of Foreign Affairs of Russia. On Violations of the Rights of Russian Citizens and Compatriots in Foreign Countries (viide 161).

²³⁰ Einmaa, I.-M. Eelkõige 4. klassides on eestikeelsele õppele üleminek kulgenud raskelt. – ERR 11.06.2025. – <https://www.err.ee/1609719390/eelkoige-4-klassides-on-eestikeelsele-oppele-uleminek-kulgenud-raskelt> (16.03.2026).

²³¹ Rats, L. Tallinnas ei omandanud suur osa 4. klassi õpilastest esimese aastaga vajalikul tasemel eesti keelt. – ERR 18.07.2025. – <https://www.err.ee/1609748895/tallinnas-ei-omandanud-suur-osa-4-klassi-opilastest-esimese-aastaga-vajalikul-tasemel-eesti-keelt> (16.03.2026).

olukordades, kus religioon põimub rahvusliku või etnilise päritoluga. Kuivõrd ICERD artikkel 5 kaitseb võrdsel alusel ka usuvabaduse ja ühinemisvabaduse teostamist, võib tõusetuda küsimus, kas teatud riiklikud meetmed pruugivad oma tegeliku mõju poolest tabada ebaproportsionaalselt mõnda konkreetset rahvusliku või etnilise taustaga usukogukonda.

Statistikaameti 2022. aasta andmetel pidas 16% Eesti rahvastikust omaks õigeusku, mis tegi sellest levinuima religiooni riigis.²³² Eesti õigeuskogukond ei ole aga ühtne, vaid jaguneb sageli ka etnilisi piire mööda kahe kirikliku keskuse vahel. Riigis tegutsevad paralleelselt Eesti Apostlik-Õigeusu Kirik, mis allub Konstantinoopoli patriarhaadile ja mille liikmeskond koosneb nähtavasti valdavalt etnilistest eestlastest, ning Moskva patriarhaadiga seotud Eesti Kristlik Õigeusu Kirik (EKÕK), mille järgijad olevat peamiselt etnilised venelased.²³³

Kaitsepolitseiameti (KAPO) andmetel on religioon üks kandvaid suundi, millega Venemaa on püüdnud aastaid oma huve edendada. Religiooni põhisammas on aga omakorda Vene Õigeusu Kirik, mis KAPO kohaselt toimib vajadusel Venemaa juhtkonna „poliitilissõjalistele valikutele religioosest vaatepunktist õigustuse andjana-sõnastajana”.²³⁴ Vene Õigeusu Kirik kui organisatsioon on KAPO sõnutsi üks väheseid Venemaa mõjutustegevuse vahendeid, mis on seni jäänud rahvusvaheliste sanktsioonidega otseselt puudutamata.²³⁵ See võiks selgitada nii organisatsiooni kui ka religiooni laiemalt kasutamise atraktiivsust vaenuliku õnnestustegevuse huvides.

Viimastel aastatel, ent eriti pinevalt Venemaa täiemahulise sissetungi järel Ukrainasse on ka Eesti valitsus väljendanud muret sidemete üle EKÕK-i ja Vene Õigeusu Kiriku vahel. Julgeolekukaalutlustest ajendatud sündmustejadana innustas Siseministerium EKÕK-i kaotama oma õiguslikud ja kanoonilised sidemed Moskva patriarhaadiga ning jäeti pikendamata EKÕK-i juht metropoliit Eugeni elamisluba. Kiriku 2024. aasta põhikirjamuudatusi, millega eemaldati

²³² Rahvaloendus. Usku omaks pidavate inimeste osakaal püsib muutumatuna, õigeusk on jätkuvalt levinuim. – Statistikaamet 02.11.2022. – <https://stat.ee/et/uudised/rahvaloendus-usku-omaks-pidavate-inimeste-osakaal-pusib-muutumatuna-oigeusk-jatkuvalt-levinuim> (16.03.2026).

²³³ Van Boom, J. Moscow-Constantinople split highlighting Estonia's role in Orthodox church. – ERR 21.10.2018. – <https://news.err.ee/870633/moscow-constantinople-split-highlighting-estonia-s-role-in-orthodox-church> (16.03.2026).

²³⁴ Klemm, J. (koost). Kaitsepolitsei aastaraamat 2022–2023. Tallinn: Kaitsepolitseiamet 2023, lk 11.

²³⁵ Tuul, M. (koost). Kaitsepolitsei aastaraamat 2023–2024. Tallinn: Kaitsepolitseiamet 2024, lk 17.

otsesed viited Moskva patriarhaadile ja rõhutati halduslikku, majanduslikku ning õpetuslikku iseseisvust, pidas Siseministeerium sisuliselt ebapiisavaks. Vaidlusi tekitas ka Riigikogu deklaratsioon, millega Vene Õigeusu Kirikut käsitati Venemaa sõjalist agressiooni toetavana; EKÕK-i soov võtta nimeks „Eesti Õigeusu Kirik” ning lõpuks ka KiKoS-e muudatused, mille eesmärgiks seati välismaise usulise juhtimise või organisatsioonilise seotuse piiramine olukorras, kus see võib ohustada Eesti julgeolekut, avalikku või põhiseaduslikku korda.²³⁶

2025. aasta lõpus avaldasid ÜRO eriraportöörid taas Eesti suhtes muret, osutades seadusandlikele ja haldusalastele meetmetele, mis nende hinnangul olid suunatud EKÕK-i vastu ning võivad kujutada usu- või veendumusvabaduse ja vähemuste õiguste lubamatut piiramist. Lisaks eeltoodule juhtisid eksperdid tähelepanu 2025. aasta mai Tallinna halduskohtu otsusele, milles leidis kohus, et Eesti riigil pole kohustust toetada kirikut, mille juhtide tegevus kujutab endast julgeolekuohu²³⁷; avalikele avaldustele, mis nende hinnangul võisid kirikut stigmatiseerida; avaliku rahastuse äravõtmisele ning kiriku konsultatsioonidest kõrvalejätmisele. Üksiti viitasid nad Tallinna pikaajalise rendilepingu järsule lõpetamisele, Pühtitsa kloostri kindlustusmaksete märkimisväärsusele ja põhjendamata tõusule ning vanemvaimulike väljasaatmisele või *de facto* eemaldamisele ilma piisavate menetluslike tagatisteta. Raportööride hinnangul näisid need sammud ebaproportsionaalselt tabavat üht usukogukonda ning seadsid küsimuse alla riigi neutraalsuse usu- või veendumusküsimustes.²³⁸

Käesoleva magistritöö mahtu silmas pidades käsitletakse alljärgnevalt vaid autori hinnangul kesksimate usuvabaduse ja ühinemisvabadusega külgnevate seadusandlike ja haldusalaste meetmete seletusi ning neid puudutavat avalikku arutelu – nimelt KiKoS-e muutmist, EKÕK-i riigieelarvelise toetamise lõpetamist, elamisloaotsuseid ja sissesõidukeelde ning EKÕK-iga rendilepingu lõpetamist.

²³⁶ Quick overview of Estonia's Orthodox controversy. – ERR 02.04.2025. – <https://news.err.ee/1609651481/quick-overview-of-estonia-s-orthodox-controversy> (16.03.2026).

²³⁷ Kohus leidis, et Eesti kristliku õigeusu kiriku toetuseta jätmine oli õiguspärane. – ERR 15.05.2025. – <https://www.err.ee/1609695081/kohus-leidis-et-eesti-kristliku-oigeusu-kiriku-toetuseta-jatmine-oli-oigusparane> (16.03.2026).

²³⁸ OHCHR. UN experts concerned by escalating legislative and administrative measures against Estonian Orthodox Christian Church (viide 25).

2.3.1. Usuvabaduse ja ühinemisvabadusega külgnevate seadusandlike ja haldusalaste meetmete seletused

2.3.1.1. Kirikute ja koguduste seaduse muutmise eesmärk

09.04.2025 võttis Riigikogu vastu KiKoS-e muutmise seaduse. Vabariigi President jättis selle välja kuulutamata. 18.06.2025 võttis Riigikogu KiKoS-e muutmise seaduse muudetud kujul uuesti vastu. Vabariigi President jättis aga seaduse ka muudetud kujul välja kuulutamata ning tegi Riigikogule ettepaneku seadust veelkord arutada, viimaks seda kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega. Riigikogu võttis KiKoS-e muutmise seaduse 17.09.2025 muutmata kujul uuesti vastu, misjärel Vabariigi President esitas Riigikohtule taotluse tunnistada KiKoS-e muutmise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks.²³⁹

KiKoS-e muutmise sisu oli esialgu suunatud sellele, et täpsustada usuliste ühenduste tegevusele esitatavaid nõudeid ning välistada muu hulgas juhindumine välisriigis asuvast märkimisväärse mõjuga isikust või ühendusest, samuti põhikirjaline, lepinguline või majanduslik seotus selliste välisriiklike usuliste keskuste, juhtide või organisatsioonidega, mis võivad ohustada Eesti julgeolekut, põhiseaduslikku või avalikku korda. Usuliste ühenduste kohta eelnõuga kehtestatav regulatsioon sooviti kehtestada ka usuühingute suhtes. Lisaks sooviti täpsustada registrimenetluses riigiasutuste tööjaotust, usulise ühenduse põhikirjale esitatavaid nõudeid, vaimulike ja juhatuste liikmete suhtes kehtivaid tingimusi ning luua alus nõuda vaimuliku ametinimetuse õigustamatu kasutamise lõpetamist.²⁴⁰ Presidendi otsuse järel otsustas Riigikogu seadusest välja jätta just välisriigis asuvast märkimisväärse mõjuga isikust juhindumise keelu, kuna seda peeti liiga laialt tõlgendatavaks, ning pikendada vajalike muudatuste tegemiseks ette nähtud üleminekuaega. Enim poleemikat tekitanud kavandatav säte KiKoS § 3 lg 2¹ nägi uuendatud kujul ette, et kirik, kogudus, koguduste liit ja klooster ei või olla põhikirja või tegevuse aluseks oleva muu dokumendi alusel või majanduslikult seotud välisriigis asuva vaimuliku keskuse, juhtorgani, usulise ühenduse või vaimuliku juhiga, kes kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale. Riigikogu lisas seejuures ka ohu määratleva § 3 lg 2², mille kohaselt võib oht esineda muu

²³⁹ RKPJK 5-25-49, p 1–4.

²⁴⁰ Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus 570 UA seletuskiri (viide 7), lk 1–2.

hulgas siis, kui vaimulik keskus, juhtorgan, usuline ühendus või vaimulik juht õhutab, toetab või rahastab tegevust, mis on suunatud Eesti Vabariigi iseseisvuse, territoriaalse terviklikkuse või põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele, või toetab või on toetanud sõjalist agressiooni või kutsunud üles sõjale, terrorikuriteole või mõnel muul viisil relvajõu õigusvastasele kasutamisele või vägivallale.²⁴¹

Eelnõu seletuskirjade kohaselt oli eelnõu üks keskseid eesmärke „tõkestada usulise ühenduse haldussuhete kaudu usu praktiseerimise mitteseotud vaenuliku mõjutustegevuse, sealhulgas äärmuslike ideoloogiate ja desinformatsiooni jõudmist koguduse liikmeteni või kloostri elavate inimesteni, pidades silmas üldist halvenevat julgeolekuolukorda maailmas ja sellest lähtuvaid eksistentsiaalseid ohte Eesti Vabariigile”. Esmases seletuskirjas põhjendati eelnõu kiireloomulisust kiiresti muutunud julgeolekuolukorraga ning viidati seejuures selgesõnaliselt vajadusele tõkestada Moskva patriarhaadi vaenulikke mõjutustegevust.²⁴²

2.3.1.2. Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku riigieelarvelise toetamise lõpetamise eesmärk

ÜRO eksperdid osutasid lakooniliselt „2025. aasta mai kohtuotsusele”,²⁴³ pidades eelduslikult silmas Tallinna halduskohtu otsust kohtuasjas 3-24-3426, mis pole Riigi Teatajas kättesaadav. Avalikele allikatele tuginedes selgub, et Siseministeerium sõlmis Eesti Kirikute Nõukoguga riigieelarvelise toetuse lepingu, mille alajaotuse järgi jäi 30 792 euro ulatuses toetust taotlenud EKÕK toetusest ilma põhjusel, et teda peetakse julgeolekuohuks sideme tõttu Moskva patriarhaadiga ning sõja hukkamõist polnud õigusliku seotuse tõttu Moskva patriarhaadiga piisav. EKÕK esitas kohtule kaebuse alajaotuse tühistamiseks, mille Tallinna halduskohus jättis rahuldamata. Kohtu hinnangul on riik lähtuvalt eelarvelistest võimalustest ja poliitilisest tahtest vaba otsustama, kas kirikuid riigieelarvest toetada – kirikute nõukogul ja selle liikmetel puudub

²⁴¹ Riigikogu kiitis heaks uuenenud kirikute ja koguduste seaduse muudatused. – Riigikogu 18.06.2025. – <https://www.riigikogu.ee/pressiteated/oiguskomisjon-et-et/riigikogu-kiitis-heaks-uuenenud-kirikute-ja-koguduste-seaduse-muudatused/> (16.03.2026); Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus 570 UA. Vastuvõetud seadus 18.06.2025. – <https://www.riigikogu.ee/download/258e7271-af84-4bbd-82c0-3efb0c071eac>.

²⁴² Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus 570 UA seletuskiri (viide 7), lk 3–4; Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse 570 UA seletuskiri eelnõu teiseks lugemiseks. – <https://www.riigikogu.ee/download/95d198d6-06ea-4418-b047-dd6fba638803>, lk 1.

²⁴³ OHCHR. UN experts concerned by escalating legislative and administrative measures against Estonian Orthodox Christian Church (viide 25).

õigus eelarvevahendite eraldamist eeldada. Küll aga rõhutati otsuses, et olukorras, kus toetust antakse, jättes mõne kirikute nõukogu liikme sellest ilma, peab erinev kohtlemine olema õiguspärane. Kohus pidas erinevat kohtlemist vaidlusaluses olukorras õiguspäraseks, leides, et Eesti riigil puudub kohustus toetada kirikut, mille juhtide tegevus kujutab riigile julgeolekuohtu. Kohus puudutas ka usuvabaduse küsimust, märkides, et nimetatud otsus ei riku EKÕK-i usuvabadust, kuivõrd riigieelarvelise toetuse taotlemine on vabatahtlik ning kirik pole sunnitud oma õiguslikku staatust muutma.²⁴⁴

2.3.1.3. Elamislubasid ja sissesõidukeelde puudutavate otsuste eesmärk

ÜRO eksperdid osutasid ka nõndanimetatud vaimulikke mõjutavatele piiravatele elamislubade otsustele ja vanemvaimulike väljasaatmistele.²⁴⁵ Avalikku käsitlust on leidnud peaaesjalikult EKÕK-i juhtiva metropoliit Eugeni, kodanikunimega Valeri Rešetnikovi tähtajalise elamisloa pikendamata jätmine. Politsei- ja piirivalveamet (PPA) põhistas otsust tõsiasjaga, et Rešetnikov toetab oma avalikus tegevuses ja sõnavõttudes agressorit ning pole senistest hoiatustest hoolimata oma teguviisi muutnud. Tema käitumist peeti Eesti õigus- ja väärtusruumi sobimatuks ning sellest johtuvalt ka riigi julgeoleku ohuks. PPA märkis ära, et menetluses võeti arvesse Rešetnikovi tegevust Moskva patriarhaadi esindajana, tema avalikke sõnavõtte ja mõju sisejulgeolekule, aga ka KAPO hinnangut. Seejuures rõhutas PPA, et otsusega anti hinnang konkreetse inimese käitumisele, mis ei puuduta EKÕK-i ega usklike.²⁴⁶

KAPO aastaraamatus kajastati metropoliit Eugeni tausta üksikasjalikumalt, lisades, et ta „viljeleb Kremli tahet ja arusaamu“. Aastaraamatus osutati Rešetnikovi endisele ametikohale Moskva Vaimuliku Akadeemia endise rektorina, kus tema ülesanne oli mh tagada Vene Õigeusu Kirikule sobivate vaimulike järelkasv EKÕK-is. Lisaks osutas KAPO sellele, et Rešetnikovi osalusel

²⁴⁴ ERR. Kohus leidis, et Eesti kristliku õigeusu kiriku toetuseta jätmine oli õiguspärane (viide 237); Einmann, A. Riigilt rahalist toetust nõudnud Moskvaga seotud kirik jäi kohtus kaotajaks. – Postimees 15.05.2025. – <https://www.postimees.ee/8249854/riigilt-rahalist-toetust-noudnud-moskvaga-seotud-kirik-jai-kohtus-kaotajaks> (16.03.2026).

²⁴⁵ OHCHR. UN experts concerned by escalating legislative and administrative measures against Estonian Orthodox Christian Church (viide 25).

²⁴⁶ Eesti sunnib Vene kirikujuhi 6. veebruariks riigist lahkuma. – ERR 18.01.2024. – <https://www.err.ee/1609225503/eesti-sunnib-vene-kirikujuhi-6-veebuariks-riigist-lahkuma> (16.03.2026).

korraldati traditsiooniliselt 9. mai hingepalvusi pronkssõduri juures, seostades seda laiemalt Kremli ajaloonarratiivide ja mõjutustegevusega.²⁴⁷

Siseministeeriumi usuaşjade ja kodanikuühiskonna osakonna nõunik Ringo Ringvee avaldas 24.03.2026, et viimase aasta jooksul on tühistatud kahe nunn elamisload. Selleks hetkeks ei elanud nad enam Eestis, vaid olid Ringvee sõnul asunud Venemaale propagandategevust tegema ja rinnet väisama. Nõunik märkis, et sama puudutas ka ühte preestrit, ning mainis, et lisaks sellele on keeldutud julgeolekukaalutlustel pikendamast ühe preestri elamisluba ja möödunud aasta lõpus seati sisenemiskeeld ühele Läti kodanikust preestrile.²⁴⁸ Niisamuti kinnitab KAPO 2025.–2026. aastaraamat, et vaatlusaluses vahemikus said julgeolekuohu tõttu Schengeni sissesõidukeelu või Eestisse sissesõidukeelu 7 vaimulikku: Mihhail Sorokatõi (munkpreester Ilja), nunnad Jekaterina Tšainikova ja Elvira Koroleva, Aleksei Šljahtin (munkpreester Mark), Konstantin Korolev, Roman Kolesnikov ning Dmitri Burov (munkpreester Daniil).²⁴⁹

2.3.1.4. Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku rendilepingu lõpetamise eesmärk

EKÕK-il oli Tallinna linnaga kolm lepingulist suhet: 36-aastane üürileping Aleksander Nevski katedraali kasutamiseks; tähtajatu üürileping hoonele, mida kirik kasutas ametiruumidena ning 99-aastane hoonestusõiguse leping Lasnamäe krundile. Riik on omakorda andnud EKÕK-ile 50 aastaks rendile neli hoonet, sh kolm kirikut. Tallinna endine linnavõim lubas oma koalitsioonilepingus lõpetada Vene Föderatsiooni mõjuvälja laiendavad lepingud. Eraldi toodi lepingus esile linnale kuuluva kinnisvara rendilepingute lõpetamine Venemaaga. Eeltoodust tuletati ajakirjanduses kavatsust asuda piirama EKÕK-i tegevust.²⁵⁰ 2024. aasta juulis avaldas endine abilinnapea Pärtel-Peeter Pere, et linn lõpetas „linnale kuuluva korteri üürilepingu Venemaa Föderatsiooniga nagu ka Vladimir Putini režiimi käsilase, Moskva patriarhaadi

²⁴⁷ Tuul, M. (koost). Kaitsepolitsei aastaraamat 2024–2025. Tallinn: Kaitsepolitseiamet 2025, lk 16–18.

²⁴⁸ Normet, M. MIS MEIST SAAB?) Ringo Ringvee: kuidas vene kirik luurab? Siin on näha mustrit. – Postimees 24.03.2026. – <https://arvamus.postimees.ee/8439326/mis-meist-saab-ringo-ringvee-kuidas-vene-kirik-luurab-siin-on-naha-mustrit> (26.03.2026).

²⁴⁹ Tuul, M. (koost). Kaitsepolitsei aastaraamat 2025–2026. Tallinn: Kaitsepolitseiamet 2026, 10–13.

²⁵⁰ Moskva patriarhaadi õigeuskirik rendib Tallinnas seitset kinnistut. – ERR 16.04.2024. – <https://www.err.ee/1609310478/moskva-patriarhaadi-õigeuskirik-rendib-tallinnas-seitset-kinnistut> (16.03.2026).

kirikuga”.²⁵¹ Selle põhjal kinnitati ametiruumidena kasutatava hoone üürilepingu lõpetamine kantuna soovist vähendada Venemaa mõju.

2.3.2. Usuvabaduse ja ühinemisvabadusega külgnevaid seadusandlikke ja haldusalaseid meetmeid käsitlev arutelu

Avalik arutelu usuvabadust ja ühinemisvabadust puudutavate meetmete üle on koondunud peaaesjalikult KiKoS-e muutmise ümber. Eelnõu haaras laiemat ühiskondlikku tähelepanu põhjusel, et see tabas tundlikku kokkupuutepunkti julgeolekukaalutluste, usuvabaduse ja ühinemisvabaduse ning usuliste ühenduste enesekorraldusõiguse vahel. Tekkinud poleemikat süvendas Vabariigi Presidendi otsus jätta seadus kahel korral välja kuulutamata ning esitada Riigikohtule taotlus tunnistada KiKoS-e muutmise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium arutas Vabariigi Presidendi taotlust avalikul kohtuistungil, ent kohtuasja lahendamine anti üle üldkogule, kuivõrd vaidlustatud seaduse õigusselgus, vajalikkus ja mõõdukus tingisid kolleegiumis põhimõttelist laadi erimeelsuse.²⁵²

Oma taotluses Riigikohtule sedastas Vabariigi President, et KiKoS-e muutmisega kehtestatud usuvabaduse ja ühinemisvabaduse piirang on ebaproportsionaalsuse tõttu põhiseadusvastane. Presidendi hinnangul on piirangu ulatus liiga lai, sest kuigi eelnõu eesmärgina on rõhutatud haldussidemete kaudu Eestisse jõudva usu praktiseerimisega mitteseotud vaenuliku mõjutustegevuse piiramist, ulatub keeld tegelikult ka õpetuslike sidemeteni, hõlmates seeläbi usu tunnistamist, selle viljelemist ning usulisi talitusi ja teenistusi. Piirang on presidendi sõnutsi eriti intensiivne põhjusel, et see ei käsitle pelgalt olukorda, kus usulisest ühendusest endast lähtub oht Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule korrale, vaid kätkeb endas ka välismaise isiku üldiselt määratletud ohtlikkust, mis võib sundida Eesti usulist ühendust kujundama ümber tervet oma organisatsiooni ja õpetuslikku alust ning sisuliselt moodustama riigis täielikult „uuelaadset usulist ühendust“. Intensiivsust suurendab tema silmis ka nõuete ebaselgus, kuivõrd pole üheselt määratletud, millised välissidemed on keelatud: kas sh näiteks lühiajalised lepingulised suhted või

²⁵¹ Pere, P.-P. Pärtel-Peeter Pere: uue Tallinna esimesed sada päeva. – ERR 25.07.2024. – <https://www.err.ee/1609406557/partel-peeter-pere-uue-tallinna-esimesed-sada-paeva> (16.03.2026).

²⁵² RKPJK 5-25-49, p 5.

ka pühakirjast kui muust tegevuse aluseks olevast dokumendist tulenev seotus. President ei vaidle seejuures vastu eesmärkide legitiimsusele, mööndes, et riigi julgeoleku, põhiseadusliku korra ja avaliku korra kaitse on kaalukad ja põhiseaduslikult tunnustatud eesmärgid, ent leiab, et valitud abinõu ei ole piisavalt selge ega vajalik sellisel kujul. Tema hinnangul oleks eesmärk saavutatav kitsama ja täpsema regulatsiooniga, mis ei hõlmaks piirangut õpetuslikule alusele ning kohustaks katkestama üksnes need välissidemed, mis konkreetsemalt seonduvad ohuga. Lisaks on tema silmis kehtivas õiguses juba olemas muud tõhusad vahendid, kaitsmaks julgeolekut. Mõõdukuse aspektist peab president seadust problemaatiliseks ka seetõttu, et see loob ebamõistlikult heidutava mõju ja võib viia selleni, et mõne välismaise vaimuliku juhi väljaütlemiste tõttu tuleks ümber kujundada terve usuline ühendus. Laiemalt hoiatab president, et kui sellist laadi ulatuslik ja ebaselge keeld oleks usuliste ühenduste puhul lubatav, võiks samamoodi läheneda teistelegi ühingutele, sh näiteks poliitilistele erakondadele, mis ei ole presidendi hinnangul põhiseadusega ühitatav.²⁵³

Menetlusse kaasatud õiguskantsler lähenes küsimusele mõnevõrra teisiti ega jaganud täielikult presidendi seisukohta, leides, et vaidlustatud sätted võivad olla põhiseaduspäraseid juhul, kui neid põhiseaduskonformselt tõlgendada. Tema hinnangul ei saa usuvabadusega õigustada tegevust, mis rikub teiste õigusi, ohustab põhiseaduslikku korda või toetab agressioonikuritegusid. Seejuures on õiguskantsleri silmis meede proportsionaalne ning selle eesmärk legitiimne eeldusel, et seaduse adreassaatidele on mõistlikult äratuntav, et usuorganisatsiooni sundlõpetamise üle võiks otsustada vaid siis, kui on olemas konkreetne oht mh põhiseaduslikule korrale – abstraktsest ohust ei piisa. Niisamuti rõhutas õiguskantsler, et vaidlustatud normid riivavad intensiivselt kollektiivset usuvabadust, kuid ei ole tema hinnangul põhiseadusvastaselt õigusselgusetud, sest neid sisaldavaid määratlemata õigusmõisteid saab sisustada mh kohtupraktika ja õigusteaduslike käsitlustega – väga kasuistliku sõnastusega regulatsioon jääkski suuresti hambutuks kaasaegse mõjutustegevuse vastu. Juhuks, kui Riigikohus niisugust tõlgendust ei aktsepteeri, markeeris õiguskantsler olulisemad nüansid ülejäänud proportsionaalsuse kontrolli tarvis, peatudes pikemalt mõõdukuse juures ning pidades riivet intensiivseks, kuivõrd piirang puudutab usuliste ühenduste sisemist enesekorraldusõigust, mis on kollektiivse usuvabaduse keskmes. Ühtlasi hoiatas ta laiemalt

²⁵³ Vabariigi President. Taotlus. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 107 alusel. Nr 1-13/1650. – RKPJK 5-25-49. – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/Taotlus_Vabariigi_president_5-25-49.pdf (16.04.2026).

põhiõiguste nõndanimetatud julgeolekustamise eest ning innustas Riigikohutki valgustama Riigikogule julgeolekustamisega kaasnevaid ohte.²⁵⁴

Eesti Kirikute Nõukogu seisukoht väljendas muret, et riik püüab KiKoS-e muutmise kaudu mõjutada ühe Eestis tegutseva kiriku enesemääratlust, ehkki nõukogu ise mõistab ühemõtteliselt hukka Vene Õigeusu Kiriku toetuse Venemaa agressioonile Ukrainas ning tunnustab riigi õigust oma julgeolekut tagada. Nõukogu hinnangul võib selline lähenemine kujuneda ohtlikuks pretsedendiks ka teiste usuliste ühenduste suhtes. Samas ei andnud Eesti Kirikute Nõukogu seaduse põhiseaduspärasuse sisulist hinnangut, märkides, et neil puudub selleks pädevus ning et vähemalt üks liikmeskirik tajub seadust põhiseadusega vastuolus olevana, mistõttu ei saa nad esitada ühtset seisukohta kõigi liikmeskirikute nimel.²⁵⁵

EKÕK ja Pühtitsa klooster, kelle hinnangul reguleeritakse seadusemuudatusega selgelt üksikjuhtumina EKÕK-i ja Pühtitsa kloostri seost Moskva patriarhaadi ehk Vene Õigeusu Kirikuga, toetasid presidendi taotlust ning leidsid, et KiKoS-e muutmine on vastuolus põhiseaduses tagatud usu-, veendumus- ja ühinemisvabaduse ning õigusselguse põhimõttega. Üksiti väitsid nad, et riigi julgeolek ei ole põhiseaduse järgi usuvabaduse piiramise legitiimne alus, et seadus ei vasta õigusselguse nõuetele ning jätab adressaadi käitumise etteaimatavat kujundamist pärssiva liiga avara tõlgendusruumi. EKÕK ja Pühtitsa klooster heitsid ette, et seadus omistab kohalikele usuorganisatsioonidele kollektiivse vastutuse välismaiste isikute tegude eest, mille üle neil puudub tegelik kontroll, ning et seadusandja ei ole piisavalt analüüsinud ei muudatuste kohaldamispiire ega nende tegelikke tagajärgi. Nende hinnangul ei ole piirangud sobivad ega vajalikud, kuna kehtiv õigus annab niigi riigile vahendid riskide maandamiseks ja kõrvaldamiseks, ning vastuolu mõõdukusega tõusetub juba mh ulatuslikust põhiõigutesse sekkumisest, mis rajaneb oletuslikul ja abstraktsel kriteeriumil.²⁵⁶

²⁵⁴ Õiguskantsler. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-49. Nr 9-2/252126/2508358 18.11.2025. – RKPJK 5-25-49. – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/Arvamus_%C3%B5iguskantsler_5-25-49.pdf (17.04.2026).

²⁵⁵ Eesti Kirikute Nõukogu. Eesti Kirikute Nõukogu arvamus kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse kohta. Nr 1-10.1/275 18.11.2025. – RKPJK 5-25-49. – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/Arvamus_Eesti_Kirikute_N%C3%B5ukogu_5-25-49.pdf (17.04.2026).

²⁵⁶ Eesti Kristlik Õigeusu Kirik ja Pühtitsa Jumalaema Uinumise Stavropigiaalne Naisklooster. Arvamus. Vabariigi Presidendi taotlus tunnistada kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. 18.11.2025. – RKPJK 5-25-49 –

Eelnõu leidis käsitlust ka õiguskirjanduses, kus kaasprofessor ja usuvabaduse ekspert Merilin Kiviorg hoiatas põhiõiguste julgeolekustamise eest ning tajus probleemsena olukorda, kus riik asub tõlgendama kirikuõigust või suunama konkreetset kirikut muutma oma kanoonilist alluvust, sest see tähendab sekkumist usulise ühenduse siseasjadesse. Kiviorg rõhutas, et usu- ja veendumusvabadust saab piirata üksnes väga kitsastel alustel ning julgeolek üksi ei anna selleks vaba voli.²⁵⁷ Avalikus arutelus on vastukaaluks kõlanud ka seisukohti, milles seatakse kahtluse alla, kas EKÕK-i on õigustatud käsitada niisuguse julgeolekuohuna, nagu poliitilises arutelus on esitletud. Nii on teoloog Alar Laats osutanud võimalusele, et meetmete taga võivad seista ka varjatunud motiivid. Tema käsitluses võib EKÕK-i sidemete jõuline katkestamine või kiriku sunnitud ümberkujundamine mõjuda selle liikmete jaoks karistusena millegi eest, mida nad ise ei ole põhjustanud. Laatsi hinnangul tähendab see sekkumist vene kristlaste usulisse ja kultuurilisse identiteeti ning seejuures kõneleb ta koguni vene kristluse identiteedi hävimise ohust.²⁵⁸

Kui eeltoodud arvamused rõhutasid pigem usuvabadust ja ühinemisvabadust ning käsitlesid selle valguses näiteks julgeoleku või laiemalt proportsionaalsuse küsimust, siis ÜRO eriraportöörid põimisid vastavad piirangud ka vähemuste õigustega, ehkki seda mõtet eriliselt ei laiendatud.²⁵⁹ Venemaa on seevastu järjekindlalt sidunud erinevad usuvabadusega külgnevad meetmed üheks tervikuks ning raaminud neid etnilise vähemuse küsimuseks. Nõnda on need leidnud käsitlust Venemaa Välisministeeriumi iga-aastases raportis Venemaa kodanike ja kaasmaalaste õiguste rikkumiste kohta, aga ka Venemaa OSCE Alalise Nõukogu ees tehtud seisukohas, kus „sõda kanoonilise õigeusu vastu” esitati osana venelasi ja venekeelset elanikkonda diskrimineerivatest tegudest.²⁶⁰ Selliselt kujundatakse narratiivi, mille kese ei ole lihtsalt Moskva patriarhaadiga

https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/Arvamus_EK%C3%95K_P%C3%BChitsa_klooster_5-25-49.pdf (17.04.2026).

²⁵⁷ Kiviorg, M. Religioon ja julgeolek – KiKoSi muutmine, põhiseadus ja rahvusvahelised kohustused. – Riigiõiguse blogi 24.04.2025. – <https://www.akadeemia.ee/riigioiguse-sihtkapital/riigioiguse-blogi/> (16.03.2026).

²⁵⁸ Laats, A. Vene kristluse identiteedi hävitamise asemel peaksime hoopis seda tugevdama. Praegu Venemaal toimuv on ju tegelikult selle identiteedi moonutamine. – Sirp 19.12.2025. – <https://www.sirp.ee/mitteortodoksseid-motteid-ortodoksse-kiriku-kohta-eestis/> (16.03.2026).

²⁵⁹ OHCHR. UN experts concerned by escalating legislative and administrative measures against Estonian Orthodox Christian Church (viide 25).

²⁶⁰ The Ministry of Foreign Affairs of Russia. On Violations of the Rights of Russian Citizens and Compatriots in Foreign Countries (viide 161); Aleksandr Volgarev on further acts of discrimination against the Russian and Russian-speaking population in the Republic of Estonia, 11 September 2025. – Permanent Mission of the Russian Federation to the OSCE 09.10.2025. –

seotud kirik või julgeolekurisk, vaid vihje, et riik avaldab survet just venekeelsele või etnilisele vene vähemusele tema jaoks olulise usulise institutsiooni kaudu. Venemaa sulest on kõlanud ka väide, justkui EKÕK-i suurem venekeelne liikmeskond on Eesti võimudele poliitiliselt ebamugav. Seejuures kattuvad Venemaa käsitluses tõstatatud meetmed oluliselt ÜRO eriraportööride pöördumises esile tooduga, hõlmates mh rahastuse lõpetamist, Riigikogu deklaratsiooni, KiKoS-e muudatusi ja metropoliit Eugeni elamisloa pikendamata jätmist. Venemaa käsitleb neid samme ühtse survemehhanismina, mille kaudu püüab Eesti riik katkestada EKÕK-i sidemeid Moskva patriarhaadiga, nõrgestada venekeelse elanikkonna jaoks olulist usulist institutsiooni ning kujundada ümber õigeusu kogukonna jõujooni Eestis.²⁶¹

https://osce.mid.ru/en/official/speeches_and_interviews_of_the_permanent_representative_deputies/aleksandr_volgarev_on_further_acts_of_discrimination_against_the_russian_and_russian_speaking_popula/?utm_ (17.04.2026).

²⁶¹ The Ministry of Foreign Affairs of Russia. On Violations of the Rights of Russian Citizens and Compatriots in Foreign Countries (viide 161).

3. SEADUSANDLIKUD JA HALDUSALASED MEETMED KONVENTSIOONI VALGUSES

Käesolev peatükk analüüsib valitud seadusandlike ja haldusalaste meetmete vastavust ICERD-ile. Analüüsi ülesehituse lähtekohana kasutatakse Rahvusvahelise Kohtu otsust kohtuasjas *Ukraina vs. Venemaa*, kus kohus jõudis esmakordselt konventsiooniga hõlmatud meetmete sisulise hindamiseni. Selle otsuse näitel tuleb esmalt hinnata, kas riigi tegevus kujutab endast rassilist diskrimineerimist ICERD art 1 lg 1 mõistes. Selleks vaadeldakse, kas (1.1.) tegemist on vahe või erandi tegemise, kitsenduste seadmise või eelistamisega, (1.2.) mis põhineb rassil, nahavärvusel, sugukondlikul, rahvuslikul või etnilisel päritolul ning (2.1.) mille eesmärk või tagajärg on (2.2.) inimõiguste või põhivabaduste võrdsel alusel tunnustamise, kasutamise või teostamise piiramine.²⁶² Ehkki Rahvusvaheline Kohus nimetatud kohtuotsuses seda eraldi ei rõhutanud, tasub asjakohasel juhul enne lõplikku järeldust rassilise diskrimineerimise olemasolu kohta kontrollida ka seda, kas tegemist võib olla ICERD art 1 lg 4 ja art 2 lg 2 tähenduses erimeetmega, mida ei peeta diskrimineerimiseks, kui selle ainus eesmärk on tagada teatud rühmadele inimõiguste ja põhivabaduste tegelik võrdne kasutamine. Alles seejärel saab kvalifitseerida, milliseid konkreetseid konventsioonist tulenevaid kohustusi on riik vaidlusaluse tegevusega rikkunud.²⁶³

Eelnimetatud kohtuasjas rõhutas kohus, et iga meede, mille eesmärk on eristada art 1 lg 1 keelatud alusel, kujutab rassilist diskrimineerimist konventsiooni mõistes – meede, mille väidetav eesmärk nende alustega ei seostu, ei kujuta iseenesest rassilist diskrimineerimist pelgalt põhjusel, et seda kohaldatakse näiteks mh teatava rassi suhtes. Seevastu kaudse diskrimineerimise osas märkis kohus, et rassilise diskrimineerimisega võib olla tegemist juhul, kui pealtnäha neutraalse meetme mõju osutab põhinemisele keelatud alustele. Nii on see kohtu hinnangul olukorras, kus veenvad tõendid ilmestavad, et neutraalne meede toob kaitstud tunnusega isikule või isikute rühmale kaasa erineva ebasoodsa mõju, välja arvatud juhul, kui mõju on võimalik selgitada põhjustega, mis ei seostu art 1 lg-s 1 nimetatud alustega. Pelk kollateraalne või kõrvalmõju kaitstud tunnuste alusel eristatavatele isikutele ei kujuta kohtu hinnangul rassilist diskrimineerimist konventsiooni mõistes,

²⁶² *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 179–197.

²⁶³ *Ibidem*, p 179–197.

nagu leidis kohus ka kohtuasjas *Katar vs. Araabia Ühendemiraadid*.²⁶⁴ Kaudse diskrimineerimise käsitlust soovisid *Ukraina vs. Venemaa* otsuse eriarvamuses mõnevõrra täiendada aga kohtunikud Charlesworth ja Iwasawa, kelle hinnangul tuleb erinevat ebasoodsat mõju põhjustava meetme puhul hinnata ka selle legitiimset eesmärki ja proportsionaalsust, lugemaks selle seletust sõltumatuks keelatud alustest. Iwasawa tõi omakorda eraldi esile, et hinnates, kas eristamine kätkeb diskrimineerimist, tuleb arvesse võtta ka konteksti ja asjaolusid, mille najal eristamine sisse viidi.²⁶⁵ Tuleb nentida, et Rahvusvaheline Kohus säärase üksikasjalikkusega legitiimsele eesmärgile ja proportsionaalsusele vähemasti avaldatud kohtuotsuse tekstis ei lähenenud.

Järgnevalt hinnatakse, kas määratlemata kodakondsuse kategooria loomine ja selle säilitamine, kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõiguse piiramine, eestikeelsele õppele üleminek, usuvabaduse ja ühinemisvabadusega külgnevad seadusandlikud ja haldusalased meetmed võiksid kujutada endast rassilist diskrimineerimist ICERD art 1 lg 1 mõttes ning seeläbi konventsioonist tulenevate kohustuste rikkumist. Siinkohal peab käesoleva magistritöö autor paslikuks rõhutada üle, et kuigi Rahvusvahelise Kohtu otsused ei loo selle statuuti silmas pidades rahvusvahelises õiguses formaalselt siduvat pretsedenti, ei kaldu kohus oma väljakujunenud kohtupraktikast kõrvale ilma kaaluka põhjuseta. Seega on kohane kasutada varasemat kohtupraktikat teatava teejuhina ka Eesti meetmete ja praktika hindamisel.

3.1. Määratlemata kodakondsuse kategooria loomine ja säilitamine konventsiooni valguses

Venemaa on esitlenud „massilise kodakondsusetuse säilitamise praktikat” oma 2025. aasta raportis kui diskrimineerimist keelelisel ja etnilisel alusel, mis olevat Eesti „sisuliselt neonatsistliku riikliku poliitika jultunud ilming”. Raporti kohaselt elas Eestis 2025. aastal ligikaudu 62 000 määratlemata kodakondsusega isikut, kellest enamiku moodustavat Venemaa „kaasmaalased” ning nende

²⁶⁴ *Ibidem*, p 196; Qatar v. United Arab Emirates. Preliminary Objections, Judgment, p 112.

²⁶⁵ Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Judgment of 31 January 2024. Separate Opinion of Judge Charlesworth. – I.C.J. Reports 2024, p 25; Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Judgment of 31 January 2024. Separate Opinion of Judge Iwasawa. – I.C.J. Reports 2024, p 14.

järeltulijad. Venemaa sõnul pälvib praktika pidevalt rahvusvaheliste organisatsioonide kriitikat, millest olenemata püüdvat Eesti võimud ehitada üles „monoetnilist ja -keelelist“ riiki, keeldudes sellele elanikkonnarühmale täielike kodanikuõiguste andmisest.²⁶⁶

Rahvusvaheliste järelevalveorganite käsitus on olnud sellest märksa mõõdukam. Määratlemata kodakondsuse kategooria tekitas rahvusvahelises kogukonnas suuremat poleemikat eeskätt oma loomise aegu.²⁶⁷ Õiguskirjanduses on leitud, et üldjoontes peeti Balti riikide, sh Eesti, tuginemist kodakondsuse järjepidevuse põhimõttele rahvusvahelisõiguslikult lubatavaks.²⁶⁸ Hilisemates hinnangutes on rõhuasetus nihkunud kategooria loomise õigustatuselt üha enam selle pikaajalisele säilitamisele ning riigi pingutustele selle vähendamiseks. Kui 2002. aastal rääkis CERD „väga suurest“ kodakondsuseta isikute arvust²⁶⁹, siis 2014.²⁷⁰ ja 2022. aastal²⁷¹ osutati „püsivalt kõrgele“ arvule ning innustati Eestit pingutama arvu langetamise nimel. Ka ÜRO Inimõiguste Komitee väljendas 2019. aastal püsivat muret, et määratlemata kodakondsuse staatus mõjub negatiivselt pikaajaliste elanike poliitilise osaluse õigusele.²⁷² Seetõttu ei keskendu järgnev analüüs niivõrd määratlemata kodakondsuse kategooria algsele loomisele, kuivõrd selle säilitamisele ning sellele, kas ja mil määral on sellel staatusel olnud kaitstud rühmade õiguste võrdset kasutamist kahjustav mõju.

Esiteks tuleb jaatada määratlemata kodakondsuse kategooria säilitamisega vähemalt vahetegemist isikute vahel ning nende teatud õiguste osas ka kitsenduste seadmist. Seda põhjusel, et määratlemata kodakondsuse kategooria näeb Eesti õiguskorras eraldi ette staatuse isikutele, kellel

²⁶⁶ The Ministry of Foreign Affairs of Russia. On Violations of the Rights of Russian Citizens and Compatriots in Foreign Countries (viide 161).

²⁶⁷ Vallens, D. The Law on Aliens Controversy in the Baltic States. – The Review of the International Commission of Jurists 1995/54, lk 1–28.

²⁶⁸ Mälksoo (viide 169), lk 223, 225.

²⁶⁹ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. A/57/18(SUPP). – <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=iYV%2B6TAmzF%2BXXuMmsDpFJ1kcvMFAK4KuQBP%2FwwNotp5fQAJa4ApPs7duiyhaL76SgiA54a4kds4wrpCeJQIL%2Bg%3D%3D> (16.03.2026), p 353.

²⁷⁰ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations on the combined tenth and eleventh periodic reports of Estonia. CERD/C/EST/CO/10-11, 22.09.2014. – <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=2f5Kz2eshclpgsUbeREyx0rU4xSwrZAXK%2F%2Fr4WovfN5CAoYcwZ0k6KJ5nmpSGuXoznowFFPK%2FJQEzy0NsTTureYx2%2BWw6jNzcT2kJ94INNI%3D> (18.04.2026), p 11.

²⁷¹ CERD. Concluding observations on the combined twelfth and thirteenth reports of Estonia (viide 162), p 14.

²⁷² Human Rights Committee. Concluding observations on the fourth periodic report of Estonia. CCPR/C/EST/CO/4, 18.04.2019. – https://docs.un.org/en/CCPR/C/EST/CO/4?utm_ (18.04.2026), p 35.

ei ole Eesti ega muu riigi kodakondsust, ning seob sellest staatusest sõltuvusse juurdepääsu teatud õigustele ja hüvedele. Kodakondsuseta isikutel puudub hääleõigus Riigikogu, Euroopa Parlamendi ning edaspidi ka kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel (PS § 57 lg 1, § 156 lg 2, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5 lg 1²⁷³, Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 4 lg 1²⁷⁴). Mõistetavalt puudub neil seetõttu õigus valimistel kandideerida (PS § 60 lg 2, KOVVS § 5 lg 5, EPVS § 4 lg 4) ning erakonda kuuluda (PS § 48 lg 1, erakonnaseaduse § 5 lg 1²⁷⁵). Piiratud on ka ligipääs töötamisele avalikus sektoris, kuivõrd PS § 30 sätestab, et ametikohad riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes täidetakse seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega, ent kooskõlas seadusega võib neid ametikohti erandkorras täita ka välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikutega. Omakorda sätestab ka avaliku teenistuse seaduse § 14 lg 2, et ametiasutuse juhtimisega, riikliku järelevalve, riigikaitse ja kohtuvõimu teostamisega, riigisaladuse või salastatud välisteabe töötlemisega, riikliku süüdistuse esindamisega või Eesti Vabariigi diplomaatilise esindamisega seotud ametikohale ning ametikohale, kus ametnikul on õigus avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi, võib nimetada ainult Eesti Vabariigi kodaniku²⁷⁶. Niisamuti tasub esile tuua, et kaitseväekohustus on vaid kodaniku kohustus ning tegevteenistusse võetakse üksnes Eesti kodanikke (kaitseväeteenistuse seaduse § 2 lg 1, § 83 lg 1 p 1²⁷⁷). Sellest johtuvalt on ka näiteks Euroopa Nõukogu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni nõuandekomitee (edaspidi: ACFC) märkinud, et kodakondsusetud isikud ei saa täielikult ja tõhusalt osaleda Eesti kultuuri-, majandus- ja poliitilises elus.²⁷⁸ Seejuures tasub märkida, et määratlemata kodakondsuse staatus ei jäta isikuid täielikult õigusteta, kuivõrd piirangud hõlmavad eeskätt poliitilist osalust ja ligipääsu avalikule teenistusele ega välista nende õigust Eestis elada, töötada, kasutada sotsiaalseid hüvesid ning muid põhiõigusi. Niisamuti on neil õigus välismaalase passile, mis toimib reisidokumendina ja tagab konsulaarkaitse, aga ka võimaluse viisavabalt Schengeni alal reisida. Eeltoodust tulenevalt on määratlemata kodakondsusega isikuid peetud hübriidse staatusega alalisteks elanikeks, kel on ühelt poolt mitmeid majanduslikke ja sotsiaalseid õigusi, ent kel teisalt täielik poliitiline kodakondsus puudub.²⁷⁹

²⁷³ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. – RT I, 07.01.2026, 6.

²⁷⁴ Euroopa Parlamendi valimise seadus. – RT I, 24.05.2024, 3.

²⁷⁵ Erakonnaseadus. – RT I, 05.05.2022, 8.

²⁷⁶ Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 03.02.2026, 7.

²⁷⁷ Kaitseväeteenistuse seadus. – RT I, 03.02.2026, 17.

²⁷⁸ ACFC. Fifth Opinion on Estonia (viide 211), lk 4.

²⁷⁹ Aaviksoo (viide 174), lk 32.

Kaitstud tunnuste poolest tabab määratlemata kodakondsus kodanike ja mittekodanike eristamise, aga ka kodakondsust või naturalisatsiooni käsitlevate õigusaktide tundlikku piiri. Ühelt poolt tuleb arvestada, et ICERD art 1 lg 1 ei nimeta kodakondsust kaitstava tunnusena ning ka art 1 lg-d 2 ja 3 piiravad oluliselt konventsiooni kohaldamisala kodanike ja mittekodanike eristamise ning ka kodakondsuse ja naturalisatsiooni küsimustes. Rahvusvaheline Kohus leidis kohtuasjas *Katar vs. Araabia Ühendemiraadid*, et ICERD art 1 lg 1 mõiste „rahvuslik päritolu” ei hõlma olemasolevat kodakondsust. Sellest järeldas kohus, et meetmed, mis lähtuvad pelgalt isiku kehtivast kodakondsusest, ei lange iseenesest konventsiooni art 1 lg 1 kohaldamisalasse. Samas kohtuasjas ei välistanud aga kohus eos kodakondsuspõhise meetme kaudset diskrimineerivat mõju rahvuslikku päritolu isikurühmale kui kaitstud tunnustega isikutele – esmajoones ei tohi vaidlusaluse meetme mõju olla pelgalt kollateraalne või kõrvaline.²⁸⁰ Üksiti ei ole välistatud rassilise diskrimineerimise hindamine kitsamalt kodakondsuse ja naturalisatsiooni küsimustes, kuivõrd ICERD art 1 lg 3 kohaselt kodakondsust või naturalisatsiooni käsitlevad osalisriikide õigusaktid ei tohi diskrimineerida ühtegi konkreetset rahvust. Nõnda leidis Rahvusvaheline Kohus ka *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasjas, et ICERD-i reguleerimisalas on kodakondsusseaduste kohaldamine viisil, mis toob kaasa eesmärgi või tagajärje poolest rahvuslikul või etnilisel päritolul põhineva diskrimineerimise.²⁸¹

Sarnases suunas on Eesti kontekstis osutanud Fernand de Varennes, kelle käsitluse järgi ei ole kodanike ja mittekodanike erinev kohtlemine rahvusvahelises õiguses iseenesest välistatud, kuid sellised eristused ei ole automaatselt õiguspärased. Tuginedes muu hulgas ÜRO Inimõiguste Komitee praktikale, on ta märkinud, et mittekodanike staatusega seotud piirangud võivad kujutada endast diskrimineerimist, kui need ei ole mõistlikult põhjendatud, sh arvestades ajaloolist konteksti.²⁸² Järelikult, eeskätt eeltoodud lahendite pinnalt, on paslik järgnevas analüüsis eristada seda, kas ja kuidas määratlemata kodakondsusega kaasnevad kitsendused tabavad kaitstud tunnustega isikuid, ning teisalt seda, kas kodakondsuse seadust ennast on kohaldatud viisil, mis läbi võimalike tõkete määratlemata kodakondsusega isikutele Eesti kodakondsuse saamisel toob kaasa rahvuslikul või etnilisel päritolul põhineva diskrimineerimise.

²⁸⁰ *Qatar v. United Arab Emirates*. Preliminary Objections, Judgment, p 83, 112.

²⁸¹ *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 286.

²⁸² De Varennes (viide 15), lk 127–128.

Õigus valimistel osaleda ning kodanike eelistamine ametikohtadele määramisel eristavad pealtnäha kodanike ja mittekodanike, sh määratlemata kodakondsusega isikute vahel. Võttes aluseks ka võimalikud tõkked Eesti kodakondsuse saamisel määratlemata kodakondsusega isikutele kui mittekodanikele, ilmneb samuti kodakondsuspõhine erisus. Nõnda tõusetub küsimus, kas määratlemata kodakondsusega isikute rühma taga seisab tegelikkuses mõni rahvuslikku või etnilist päritolu isikute rühm, mida käsitletavad piirangud tabavad. Tegemist on Nõukogude Liidu elik tänaseks mitteeksisteeriva riigi kodanikega, kes pole ühegi teise riigi kodakondsusesse astunud.²⁸³ Arvestades, et liitriiki kuulusid eri liiduvabariigid, võiks eeldada, et määratlemata kodakondsusega isikute rühm ei ole rahvuslikult või etniliselt päritolult homogeenne grupp. Seevastu peab aga Balti Uuringute Instituudi uuringu kohaselt määratlemata kodakondsusega isikutest 44% end nõndanimetatud venekeelseks eestlaseks, 21% venelaseks, 18% eestivenelaseks, 5% eestlaseks ning 21% märkis sootuks, et peab inimeste jaotamist rahvusgruppidesse aegunud kontseptsiooniks.²⁸⁴ CERD-i kohaselt on enesemääratluse põhimõte oluline, mistap tuleks arvesse võtta sedagi, kuidas asjaomased isikud või kogukonnad end ise määratlevad.²⁸⁵ Kui ACFC leidis, et kodakondsusetuid on suur hulk vene vähemuse hulgas²⁸⁶, siis Venemaa raportis on osutatud Venemaa kaasmaalastele ja nende järeltulijatele²⁸⁷. Viimane on ebamäärane termin, mis viitab tavapäraselt kas etnilistele venelastele või vene keelt kõnelevate isikutele, kes on teise riigi kodanikud.²⁸⁸ Kodakondsusetust on venekeelsete elanike, aga ka etniliste venelastega seostanud niisamuti Doudou Diène ning Fernand de Varennes.²⁸⁹ Kuigi keel pole ICERD art 1 lg-ga 1 kaitstav tunnus, on ka Rahvusvaheline Kohus märkinud, et see on oluline sotsiaalne side etnilise rühma liikmete vahel, mistõttu keelekasutust piiravad meetmed võivad teatud juhtudel kujutada vahetegemist etnilise või rahvusliku päritolu alusel.²⁹⁰ Sellest johtuvalt viited venekeelsele vähemusele võiksid omakorda osutada vene etnilisele või rahvuslikule päritolule. Järelikult on

²⁸³ Raitviir (viide 171), lk 394.

²⁸⁴ Jurkov jt (viide 178), lk 8.

²⁸⁵ Thornberry (viide 17), lk 108, 110–111.

²⁸⁶ ACFC. Fifth Opinion on Estonia (viide 211), lk 4.

²⁸⁷ The Ministry of Foreign Affairs of Russia. On Violations of the Rights of Russian Citizens and Compatriots in Foreign Countries (viide 161).

²⁸⁸ Värk (viide 23), lk 7.

²⁸⁹ De Varennes (viide 15), lk 123–139; Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Doudou Diène (viide 186), p 54.

²⁹⁰ *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 355.

võimalik kaitstud tunnuste osas tervikuna täheldada määratlemata kodakondsusega isikuid käsitlevate meetmete puhul ühtlasi vene etnilist või rahvuslikku päritolu isikute puudutatust.

Kuivõrd määratlemata kodakondsuse staatuse säilitamine võib sisuliselt puudutada rahvuslikku või etnilist päritolu kui kaitstud tunnust, tuleb hinnata, kas tegemist on eesmärgipärase erineva kohtlemise või staatuse püsimisest tuleneva erineva ebasoodsa mõjuga, mida ei ole võimalik selgitada põhjustega, mis ei seostu art 1 lg-s 1 nimetatud kaitstud tunnustega. Eesti puhul ei ole veenvalt tõendatav eesmärk hoida kindlat etnilist või rahvuslikku päritolu rühma tahtlikult täiskodakondsusest või täisväärtuslikust osalusest eemal. Näiteks on Uno Lõhmus osutanud vastupidisele: riigi kodakondsuspoliitika esmane eesmärk on olnud just kodakondsusega isikute arvu vähendamine, et „muuta olukorda, kus iseseisvuse taastamise järel elas ja elab Eestis suur hulk inimesi, kes pole sünnipärase Eestis kodanikud”.²⁹¹ Ka CERD-ile esitatud andmetest nähtub, et riik on järjepidevalt rakendanud õiguslikke ja poliitilisi meetmeid määratlemata kodakondsusega isikute vähendamiseks ning see arv on oluliselt langenud 32%-lt 1992. aastal 4,4%-le 2025. aastaks.²⁹² Seetõttu on põhjendatum käsitada kitsendusi ning võimalikke takistusi Eesti kodakondsuse saamisel mitte otsese diskrimineeriva eesmärgi, vaid võimaliku erineva ebasoodsa mõju küsimusena.

Määratlemata kodakondsuse kitsendustega kaasneb erinev ebasoodne mõju, kuna need piiravad selle staatusega isikute täielikku ja tõhusat osalust Eesti majandus- ja poliitilises elus, võrreldes ülejäänud alalise elanikkonnaga, kel on Eesti kodakondsus olemas ning kellele pakub see laiemat hüvede kogumit. Seejuures näiteks kaitsevääkohustuse laienemisest vaid kodanikele lähtuv mõju laad sõltub suuresti määratlemata kodakondsusega isikute enda subjektiivsest hinnangust: osa võib selles näha soodsat ning osa negatiivset mõju arvestusega, et see võib olla üks viis ühiskonda panustada ning riigiga sidet tunda. Eelnimetatud *Ukraina vs. Venemaa* ja *Katar vs. Araabia Ühendemiraadid* kohtuotsustes seejuures pelgast kollateraalsest või teisest mõjust etnilist või rahvuslikku päritolu isikutele ei piisanud, mistap oleks paslik näidata sedagi, et mõju tabab vahetult ja tõendatult just nimetatud rühma. Eeltoodud allikate pinnalt ilmneb, et määratlemata kodakondsust läbivalt seostatakse ning osaliselt ka võrdsustatakse vene etnilise või rahvusliku

²⁹¹ Lõhmus, U. Mõtteid kodakondsusest ühe kohtuotsuse valguses. – *Juridica* 2009/2, lk 80.

²⁹² Määratlemata kodakondsus. Määratlemata kodakondsusega isikute osatähtsus | 2016–2025. – Statistikaamet. – <https://juhtimislaudad.stat.ee/et/saastev-areng-7/graaфик-301> (16.03.2026).

vähemusega, mistõttu ei ole välistatud argument, et kõnealused kitsendused tabavad otse ja vahetult kindlat kaitstud tunnustega gruppi. Vastupidise väitmiseks tasub Eestil veenvalt põhistada määratlemata kodakondsusega isikute rahvusliku või etnilise päritolu heterogeensust. Seda enam, et Rahvusvaheline Kohus pidas *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasjas asjakohaseks tõsiasi, et Krimmis ei kogenud füüsilist vägivalda üksnes krimmitatarlased ja etnilised ukrainlased, vaid ka vene ja Kesk-Aasia päritolu isikud.²⁹³

Erineva ebasoodsa mõju olemasolu ajendab küsima, kas kitsendused on seletatavad ka kaitstud tunnustest sõltumatute teguritega. Tähelepanuta ei saa seejuures jätta tõika, et 14.05.2025 seisuga elas Eestis 60 169 määratlemata kodakondsusega isikut²⁹⁴, mis osutab arvestatavale hulgale elanikele, sh venekeelse elanikkonna seas, kelle täielik ja tõhus osalus ühiskonnaelus on piiratud. Niisamuti, nagu eelnevalt osutatud, on CERD ja teisedki järelevalveorganid korduvalt väljendanud muret selle rühma püsivalt suure arvu pärast. Rahvusvahelise Kohtu *Ukraina vs. Venemaa* kohtuotsuse näitel tuleb arvestada, et mida olulisemaks ja ulatuslikumaks osutub erinev ebasoodne mõju, seda üksikasjalikumalt ja veenvamalt peab Eesti olema valmis põhistama, et mõju tuleneb kaitstud tunnustest sõltumatutest teguritest.²⁹⁵ Siinkohal on nähtavasti paslik rõhuda tõsiasi, et kitsendused tulenevad teatavate hüvede reserveerimisest riigi kodanikele, mis on tavapärase riikide praktika. Kuivõrd kodakondsuse järjepidevuse põhimõttele tuginemine loeti üldjoontes rahvusvahelisõiguslikult lubatavaks ning tänasekski soovitavad rahvusvahelised järelevalveorganid kodakondsusetute hulka vähendada, mitte niivõrd nende õigusi kõikehõlmavalt laiendada, võiks rajada seletust argumendile, et määratlemata kodakondsusega isikud on mittekodanikud, kellele seda liiki hüvesid ei pakutagi. Ka õiguskirjanduses on märgitud, et kodakondsus hõlmab olemuselt poliitilisi õigusi ning välistab põhimõtteliselt nende õiguste olemasolu mittekodanikel.²⁹⁶ Sellele lisaks teenib avaliku teenistuse ametikohtadele kodanike eelistamine riigi julgeoleku huve, mida Rahvusvaheline Kohus tunnustas *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasjaski kaitstud tunnustest sõltumatu tegurina.²⁹⁷ Seevastu, kui need selgitused ei osutu piisavaks, võib tekkida alus, järeldamaks, et määratlemata kodakondsuse kitsendustega kaasnev

²⁹³ *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 216.

²⁹⁴ Statistikaamet. Rahvaarv kodakondsuse järgi, 2025 (viide 175).

²⁹⁵ *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 361.

²⁹⁶ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 57/7. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

²⁹⁷ *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 241.

mõju kujutab endast kaitstud tunnustega seotud erinevat ebasoodsat mõju. Eeskätt võiks murekoht olla näiteks kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõiguse osas, mida käsitletakse üksikasjalikumalt järgmises alapeatükis ning mille puhul on varasemalt CERD soovitanud nii Läti kui ka Eesti lõppjäreluste näitel mittekodanikest püsivatele elanikele valimis- ja kandideerimisõiguse laiendamist.²⁹⁸ Teisisõnu ei pruugi Rahvusvaheline Kohus sellele kitsendusele samavõrd vastuvõtlik olla.

Eraldiseisvalt on võimalik hinnata ka seda, kas kodakondsust või naturalisatsiooni käsitlevad õigusaktid loovad teatavad tõkked kindlat etnilist või rahvuslikku päritolu määratlemata kodakondsusega isikutele, mis kujutaks endast erinevat ebasoodsat mõju konventsiooni mõistes. Kodakondsuse seaduse § 6 näeb ette tingimused Eesti kodakondsuse saamiseks: välismaalane, kes soovib saada Eesti kodakondsust, peab olema vähemalt 15-aastane; omama pikaajalise elaniku elamisluba või alalist elamisõigust; olema elanud enne Eesti kodakondsuse saamise taotluse esitamise päeva Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel vähemalt kaheksa aastat, millest viis aastat püsivalt; omama registreeritud elukohta Eestis; oskama eesti keelt vastavalt käesoleva seaduse §-s 8 sätestatud nõuetele; tundma Eesti Vabariigi põhiseadust ja kodakondsuse seadust vastavalt käesoleva seaduse §-s 9 sätestatud nõuetele; omama legaalselt püsivat sissetulekut; olema lojaalne Eesti riigile; andma vande. Balti Uuringute Instituudi andmetel peetakse kodakondsuse saamist takistavateks raskusteks mh keelebarjääri ning keeleeksami nõudeid, aga ka bürokraatiat.²⁹⁹ Samas aga kehtivad need nõuded ja kord ühtemoodi kõikidele kodakondsust taotleda soovivatele välismaalastele. Mõneti on venekeelsed määratlemata kodakondsusega isikud ka soodsamas seisundis, kuivõrd kultuuriklubisid ja keelekohvikuid korraldav riik läheneb erilise hoolega nendele Eesti piirkondadele, kus elanike esimene keel ei ole eesti keel.³⁰⁰ Ehkki eraldiseisvat riiklikku kodakondsusetuse vähendamise strateegiat pole Eesti vastu võtnud ning

²⁹⁸ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations on the combined sixth to twelfth periodic reports of Latvia. CERD/C/LVA/CO/6-12, 25.09.2018. – <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=UXBApLxOfQa%2FtgAJr%2Bnd%2BEIR2Nud1fBfL8feKFgHls35kLkAi%2FWkeVz%2FQtMnl9A5Dt2KaLLuE1uaS%2BhQ5HXhZ0zhqrlvN5bcOFOA9ILvX7E%3D> (16.03.2026), p 21; Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Estonia. CERD/C/EST/CO/7, 19.10.2006. – <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=Pw%2BGqqtUVbncVjYq9JmKRYmg8UApP6GQvO74Yq%2BLJJCDPtV2Be2g63m%2FJccrCIRKllzJ8cjP3l0beps4lWzSGw%3D%3D> (19.04.2026), p 6, 14.

²⁹⁹ Jurkov jt (viide 178), lk 22–24.

³⁰⁰ ACFC. Fifth Opinion on Estonia (viide 211), lk 9, p 42.

osutatud on ka eelarve ja kodanikuks saamise kohtade arvu piiratusele³⁰¹, on ilmne järjepidev töö kodakondsusetuse vähendamiseks ning määratlemata kodakondsuse taastootmise lõpetamine, sh määratlemata kodakondsusega vanematele Eestis sündinud või kohe pärast sündi Eestisse püsivalt elama asunud lastele automaatselt, naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse andmine; Eesti kodakondsuse andmine lapsele olukorras, kus üks vanem on määratlemata kodakondsusega ning teine välisriigi kodanik; soodsamad eksamitingimused koolinoortele ja isikutele alates 65. eluaastast. Sellest johtuvalt on võimalik järeldada, et määratlemata kodakondsusega isikutele ei kaasne kodakondsust või naturalisatsiooni käsitlevate seadustega erinevat ebasoodsat mõju – vastupidiselt on mõju mõneti ka soodsam, võrreldes teiste välismaalastega. Ehkki võimalikus kohtumenetluses poleks järgnev asjakohane seletus Eesti enda praktikale, on võrdluseks markantne Eestis elava Venemaalt pärit hariduskriitiku Mihhail Trunini tähelepanek, et ka Venemaa kodakondsuse saamiseks on vaja sooritada riigikeele eksam, ent kodakondsuse taotlemise lõiv on seal kordades kõrgem ning kodakondsuse saamise tingimuste selgitus tuntavalt keerulisem kui Eesti oma.³⁰² Isegi, kui väita, et nimetatud korrast tuleneb erinev ebasoodne mõju kaitstud tunnustega rühmale, tõuseb esile hulk kaitstud tunnustest sõltumatuid tegureid, sh nt isikute individuaalsed naturalisatsioonivalikud ning ka see, et määratlemata kodakondsusega isikud on pidanud kodakondsuse taotlemise takistuseks lisaks keeleoskusele omaenda ebapiisavat finantsolukorda, ajapuudust ja liiga kõrget vanust³⁰³.

Juhul, kui jaatada, et määratlemata kodakondsuse staatuse säilitamisega kaasneb erinev ebasoodne mõju ning vähemalt osade inimõiguste ja põhivabaduste võrdsetel alustel tunnustamise, kasutamise või teostamise piirang, on asjakohane nende õiguste näitlik loetelu, mis sisaldub ICERD artiklis 5 ning millele on ka CERD kodakondsusetuse küsimust käsitledes osutanud³⁰⁴. Kõige selgemalt puudutab see poliitilisi õigusi art 5(c) mõistes, sealhulgas õigust osaleda valimistel üldise ja ühetaolise valimisõiguse alusel, st õigust hääletada ja oma kandidatuuri üles seada; õigust võtta osa riigi valitsemisest, samuti riigiasjade juhtimisest igal tasemel ning õigust võrdsele juurdepääsule avalikule teenistusele. Selle sätte asjakohasust kinnitab ka asjaolu, et

³⁰¹ Jašin (viide 188).

³⁰² Trunin, M. Marginaalid ja sissesõitnud. Uitmõtteid kodakondsusest ja kodanikest. – Sirp 26.05.2017. – <https://www.sirp.ee/marginaalid-ja-sissesoitnud/> (19.04.2026).

³⁰³ Jurkov jt (viide 178), lk 18.

³⁰⁴ CERD. Concluding observations on the combined twelfth and thirteenth reports of Estonia (viide 162), p 14.

määratlemata kodakondsusega isikud ei või kuuluda erakonda. Niisamuti oleks puutumus art-ga 5(d)(iii), mis näeb sõnaselgelt ette õiguse kodakondsusele, kui möönda, et kodakondsust ja naturalisatsiooni käsitlevad õigusaktid loovad tõkked kindlat etnilist või rahvuslikku päritolu määratlemata kodakondsusega isikutele. Teoreetiliselt võiks kõne alla tulla ka art 5(e)(i) ning õigus tööle, kuivõrd ligipääs osale avaliku sektori ametikohtadele on põhiseaduse ja avaliku teenistuse seadusega piiratud. Seevastu on võrdne juurdepääs avalikule teenistusele hõlmatud eraldiseisvalt ka art-ga 5(c).

Eeltoodu osutab selgemalt vaid osadele rassilise diskrimineerimise eelduste täitmisele, mis ei välista ICERD-ist tulenevate riigi kohustuste rikkumist. Kusjuures, ka Balti Uuringute Instituudi uuringu tulemused näitasid, et kolmas oluline motivatsioon Eesti kodakondsuse saamiseks määratlemata kodakondsusega isikute hulgas on arusaam, et see vähendab võimalikku diskrimineerimist. Instituudi sõnul osutab see osati määratlemata kodakondsusega isikute tundele, et kodakondsusetusega kaasneb Eestis otsene või kaudne diskrimineerimine, mida kodakondsuse saamine võib omakorda aidata vähendada.³⁰⁵ Eeskätt oleks võimalikest kohustuste rikkumistest asjakohane art 2(1)(a), mille kohaselt ei tohi riik ega tema ametiasutus rassiliselt diskrimineerida, ning art 2(1)(c), mis kohustab riiki vaatama läbi ja muutma või tühistama sellised õigusaktid ja praktikad, mille tagajärg on rassilise diskrimineerimise tekkimine või säilimine. Kui määratlemata kodakondsuse staatuse säilitamine avaldab püsivalt erinevat ebasoodsat mõju eeskätt kindla rahvusliku või etnilise päritoluga rühmale, siis ei seisne probleem üksnes õiguste piiratuses, vaid ka selles, et riik hoiab alal õiguslikku ja halduslikku raamistikku, mis seda mõju taastoodab. Samuti võib aga rikkumine avalduda artiklist 5 tulenevate kohustuste tasandil. Art 5(c) kohustab riiki tagama poliitilisi õigusi ning art 5(d)(iii) õigust kodakondsusele rassilise diskrimineerimiseta. Kui määratlemata kodakondsus jätab teatud rühma pikaajaliselt väljapoole täiskodakondsust ning piirab nende täielikku osalust poliitilises ja avalikus elus, võib järeldada, et riik ei ole nimetatud õiguste võrdset kasutamist piisavalt taganud.

³⁰⁵ Jurkov jt (viide 178), lk 13.

3.2. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõiguse muutmine konventsiooni valguses

2025. aastal muudeti kaheastmeliselt põhiseaduse § 156 lg-d 2: esmalt nähti ette, et hääleõigus kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel on püsivalt Eestis elavatel Eesti kodanikel ja kodakondsuseta isikutel, ning alates 01.03.2026 on hääleõiguslikud üksnes selle omavalitsuse maa-alal püsivalt elavad Eesti kodanikud, kes on vähemalt kuusteist aastat vanad. Kuigi põhiseaduse tekst Euroopa Liidu kodanikke otsesõnu ei nimeta, on põhiseaduse muutmise eelnõu seletuskirja kohaselt tagatud nende kohalikel valimistel osalemise õigus Euroopa Liidu õigusnormidega.³⁰⁶ Sellest johtuvalt sätestab ka KOVVS § 5 lg 1, et hääletamisõigus on Eesti kodanikul ja Euroopa Liidu kodanikul, kes on valimispäevaks saanud 16-aastaseks ja kelle püsiv elukoht on vastavas vallas või linnas. Sellega kaotasid kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel hääleõiguse esmalt kolmandate riikide kodanikud, seejärel ka määratlemata kodakondsusega isikud. Meede on vastne, mistõttu pole CERD seda veel aruandluse raames käsitlenud, küll aga on see juba kajastust leidnud Venemaa raportis, kus osutati 160 000 püsivalt Eestis elavale inimesele, kes jäeti valimisõigusest ilma³⁰⁷.

Erinev kohtlemine on valimisõiguse muutmise puhul ilmne. Põhiseaduse § 156 lg 2 ja KOVVS § 5 lg 1 näitel on tegemist vahetegemisega kodanike ja mittekodanike vahel, sealhulgas kolmandate riikide kodanike ja määratlemata kodakondsusega isikute suhtes. Muudatus kohtleb neid isikurühmi erinevalt, kitsendades nende aktiivset valimisõigust kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel.

Nimetatud meede tabab taas tundlikku kodanike ja mittekodanike eristamise piiri, võimaldades kaitstud tunnuste analüüsis eri käsitlusi. Valimisõigust on formaalselt piiratud mittekodanikel, mistõttu on võimalik Rahvusvahelise Kohtu *Katar vs. Araabia Ühendemiraadid* kohtuotsuse kitsendava käsitluse alusel asuda seisukohale, et tegemist ei ole rahvusliku päritolu põhise ja seega ICERD art 1 lg 1 mõttes kaitstud tunnusel põhineva eristamisega. Sellele lisaks võib art 1 lg-le 2 tuginedes leida, et valimisõiguse piiramine kujutab endast eristamist ja kitsenduste kehtestamist

³⁰⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 536 SE seletuskiri Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks (viide 193), lk 2.

³⁰⁷ The Ministry of Foreign Affairs of Russia. On Violations of the Rights of Russian Citizens and Compatriots in Foreign Countries (viide 161).

kodanike ja mittekodanike vahel, mis võib esmapilgul jääda konventsiooni kohaldamisalast välja. Nõnda on ka CERD märkinud, et valimistel hääletamine ja kandideerimine on põhimõtteliselt kodanike õigused³⁰⁸, ehkki komitee on samal ajal soovitanud varasemalt nii Läti ja Eesti lõppjärelduste näitel mittekodanikest püsivatele elanikele valimis- ja kandideerimisõiguse laiendamist³⁰⁹.

Eeltoodu ilmestab, et kuigi mittekodanike valimisõigus ei ole konventsiooni mõttes automaatselt nõutav, ei ole küsimus seetõttu veel täielikult ICERD-i vaatest ammendunud. Just seetõttu on käesolevas küsimuses asjakohasem hinnata mitte niivõrd otsest diskrimineerimist, vaid kaudset diskrimineerimist, mille prisma läbi võib joonistuda välja sisuline seos kaitstud tunnustega. Siinkohal on paslik eristada kolmandate riikide kodanikke ja määratlemata kodakondsusega isikuid, ehkki näiteks kodakondsus- ja migratsiooniameti endise peadirektori Andres Kollisti sõnul on valimisõigusest ilma jäänud isikute näol justkui tervikuna tegemist Eesti venelastega, kes on Eestis elanud üle 35 aasta, enamasti üle kahe inimpõlve, või siin sündinud, ega ole siia hiljuti saabunud, „justkui Vladimir Putini poolt siia vargsi sokutatu[na]”³¹⁰.

Kolmandate riikide kodanike puhul on seos kaitstud tunnustega tuntavalt nõrgem, kuivõrd formaalselt puudutab meede kõiki sellesse rühma kuuluvaid eri kodakondsusega isikuid. Ka *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasjas tõi Rahvusvaheline Kohus eraldi esile, et väidetav füüsiline vägivald ei puudutanud üksnes krimmitatarlasi ja etnilisi ukrainlasi, vaid ka vene ja Kesk-Aasia päritolu isikuid.³¹¹ Ometi ei saa tähelepanuta jätta, et nii eelnõu ettevalmistamisel kui ka avalikus arutelus keskenduti peamiselt agressorriikide ehk Venemaa ja Valgevene kodanikele. On niisamuti kõlanud seisukohti, et tegemist on „kollektiivse süü veeretamisega kõigile, kelle passil on

³⁰⁸ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Recommendation 20 on article 5 of the Convention (Forty-eighth session, 1996). CERD/C/2007/1. – https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=hhZQijB7UxyUoumbz7p0H/LUdUqpQvG4Xtaq5IgfJuYAH4bsOIvEbOLtLaA3/eQZ (19.04.2026), p 3.

³⁰⁹ CERD. Concluding observations on the combined sixth to twelfth periodic reports of Latvia (viide 298), p 21; CERD. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Estonia (viide 298), p 6, 14.

³¹⁰ Kollist, A. Andres Kollist: Eesti voolib ise enda sisse Vene riiki, et sellega võidelda. – ERR 25.03.2025. – <https://www.err.ee/1609643096/andres-kollist-eesti-voolib-ise-enda-sisse-vene-riiki-et-sellega-voidelda> (16.03.2026).

³¹¹ *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 216.

agressorriigi vapp”.³¹² Seejuures moodustasid Venemaa kodanikud 2021. aasta kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel kolmandate riikide kodakondsusega valijatest napi enamuse ning neile järgnesid Ukraina, Valgevene ja Ühendkuningriigi kodanikud.³¹³ Rait Maruste on toonud esile, et muudatuste eel moodustasid kohaliku omavalitsuse volikogu valijatest märkimisväärse osa venekeelsed elanikud, kes olid peamiselt Venemaa või Valgevene kodanikud.³¹⁴ Üks võimalik käsitus oleks seega väita, et kuigi meede on pealtnäha suunatud kõikidele kolmandate riikide kodanikele ning üldiselt sõnastatud kodakondsuspõhiselt, puudutab see sisuliselt eeskätt vene või valgevene rahvusliku või etnilise päritoluga isikuid. Selline konstruktsioon pole siiski täielikult vettpidav. Kohtuasjas *Katar vs. Araabia Ühendemiraadid* sai määravaks see, et kaudset diskrimineerimist hinnanud Rahvusvahelise Kohtu silmis oli kodakondsuspõhiste meetmetega kaasnenud mõju Kataris sündinud isikutele või nende järeltulijatele pelgalt kollateraalne või teisene.³¹⁵ Seetõttu tuleks nähtavasti ka Eesti vastaspoolel usutavalt põhistada, et valimisõiguse äravõtmine Venemaa ja Valgevene kodanikelt tõi kaasa erineva ebasoodsa mõju vahetult vene või valgevene etnilist või rahvuslikku päritolu isikutele. Pelgalt sellest, et avalik arutelu keskendus Venemaa ja Valgevene kodanikele, ei saa seega veel automaatselt järeldada, et meede põhines ICERD art 1 lg 1 mõttes kaitstud tunnusel. Vene ja Valgevene kodanike puhul tuleks järelikult näidata, et meede tabab praktikas peamiselt neid kodakondsusrühmi ning et mõju koondub samal ajal sisuliselt ja vahetult kindla rahvusliku või etnilise päritoluga rühmale. Sellise lüli põhistamine võib aga kohtupraktikat arvestades olla keeruline väljakutse.

Määratlemata kodakondsusega isikute puhul on kaitstud tunnuste tabamise möönmine kaudse diskrimineerimise vaatest tõenäolisem. Eelneva alapeatüki analüüs ilmetas, et määratlemata kodakondsusega isikute ring võib olulisel määral kattuda vene etnilist või rahvuslikku päritolu elanikkonnaga. Nõnda on taas kohane Rait Maruste märkus, et omavalitsuse volikogu valijatest moodustasid märkimisväärse osa venekeelsed elanikud, kes olid peamiselt Venemaa või

³¹² Odinets, E. EDUARD ODINETS: Põhiseadusega antud õigusi ei või peatada, kui põhiseadus seda ei võimalda. – Sotsiaaldemokraadid 18.08.2023. – <https://www.sotsid.ee/eduard-odinets-pohiseadusega-antud-oigusi-ei-voi-peatada-kui-pohiseadus-seda-ei-voimalda/> (16.03.2026).

³¹³ Vene ja Valgevene kodanikelt hääleõiguse äravõtmine puudutab ligi 69 000 inimest. – ERR 17.08.2023. – <https://www.err.ee/1609066070/vene-ja-valgevene-kodanikelt-haaleoiguse-aravotmine-puudutab-ligi-69-000-inimest> (16.03.2026).

³¹⁴ Maruste (viide 194).

³¹⁵ *Qatar v. United Arab Emirates*. Preliminary Objections, Judgment of 4 February 2021, p 112.

Valgevene kodanikud või määratlemata kodakondsusega isikud, kes eelnimetatud riikidest pärinesid.³¹⁶ Ka eelnõu seletuskirjas seostati kodakondsuseta isikuid endiste Nõukogude Liidu kodanikega, Venemaa infovälja ja küsitava lojaalsussuhtega.³¹⁷ See lubab järeldada, et kuigi meede ei ole formaalselt üles ehitatud etnilise või rahvusliku päritolu alusel, võib määratlemata kodakondsuse staatus toimida selle päritolu kattena. Nõnda võib siinkohal muutuda asjakohaseks Jevgeni Ossinovski eelnevalt käsitletud seisukoht, milles rõhutati, et terve ühiskonnagrupi käsitlemine välise tunnuse alusel ei ole kohane ning et tegelik lojaalsus ega seotus Eesti ühiskonnaga ei kattu alati kodakondsusstaatusega.³¹⁸ Seega toetab arutelu järeldust, et meede ei pruugi olla määratlemata kodakondsuse küsimuse vaatest sisult neutraalne elik teisisõnu piirata pelgalt mittekodanike hüve, vaid võib seostuda konkreetsetele kaitstud tunnustele vastava rühmaga.

Sellest tulenevalt on veenvam järeldada, et kolmandate riikide kodanike puhul on kaitstud tunnuste tuvastamine ICERD-i mõttes keerulisem ja sõltub sellest, kas Eesti vastaspool suudab näidata meetme tegelikku vahetut suunatust kindla päritoluga rühmale. Määratlemata kodakondsusega isikute puhul on seevastu enam alust möönda, et formaalselt kodakondsuspõhine eristus võib sisuliselt puudutada rahvuslikku või etnilist päritolu isikuid, kuivõrd selle staatuse kandjad koonduvad tõenäoliselt kindla rühma ümber, erinevalt kehtiva Vene ja Valgevene kodakondsusega isikutest, kelle puhul muudab seose tuvastamise kaitstud tunnustega kohtupraktika märksa keerulisemaks. Määratlemata kodakondsusega isikute puhul on seega seos kaitstud tunnustega faktiliselt tihedam ja kaudse diskrimineerimise eelduse argument tugevam.

Põhiseaduse muutmise eesmärk oli piirata mittekodanike valimisõigust. Sõnaselget tahtlust võtta seeläbi sihikule mõnda etnilist või rahvuslikku päritolu isikute rühma eelnõu seletuskirjast ei nähtu. Vastupidiselt on läbivalt osutatud Eesti riigi julgeoleku ja demokraatlike põhimõtete kaitsele, ühiskonna sidususe suurendamisele ning määratlemata kodakondsusega isikute lõimuma suunamisele.³¹⁹ Kui on käsitletud nõndanimetatud kollektiivset süü veeretamist, siis sedagi on

³¹⁶ Maruste (viide 194).

³¹⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 536 SE seletuskiri Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks (viide 193), lk 2.

³¹⁸ Ossinovski (viide 198).

³¹⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 536 SE seletuskiri Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks (viide 193), lk 2–3.

seotud kodakondsusega või rahvusega kantuna „soov[ist] minna kallale agressiooniga mitteseotud rahvuste valimisõigusele”.³²⁰ Sarnaselt on ka spekulatsiooniga kavatsuste kohta valijaskonda mõnede erakondadele kasulikul viisil ümber korraldada, arvestades, et sel juhul on samuti tahtlus suunatud kodanikele, mitte kindlatele etnilist või rahvuslikku päritolu rühmadele.

Sellest kantuna on asjakohane hinnata kaudset diskrimineerimist ehk seda, kas pealtnäha neutraalne meede toob kaitstud tunnusega isikule või isikute rühmale kaasa erineva ebasoodsa mõju, välja arvatud juhul, kui mõju on võimalik veenvalt selgitada põhjustega, mis ei seostu ICERD art 1 lg-s 1 nimetatud alustega. Rahvusvahelise Kohtu praktika kohaselt pelgalt juhuslikust või kollateraalsest mõjust ei piisa. Käesoleval juhul on ebasoodne mõju ilmne, kuna valimisõiguse piirang kitsendab otseselt puudutatud isikurühmade poliitilisi õigusi ja nende võimalust osaleda kohaliku elu küsimuste kujundamises. Kui mõõnda, et määratlemata kodakondsus on koondunud ebaproportsionaalselt vene etnilist või rahvuslikku päritolu isikute ümber, on võimalik nentida, et tegemist on erineva ebasoodsa mõjuga kaitstud tunnustega grupe. Venemaa ja Valgevene kodanike puhul tuleb aga veenvamalt tõendada, kuidas kõiki kolmandate riikide kodanikke puudutav piirang tabab ebaproportsionaalselt, aga ka vahetult vene ja valgevene etnilist või rahvuslikku päritolu isikuid. Kohtuasja *Katar vs. Araabia Ühendemiraadid* otsus seda argumentatsioonijoont ei näi toetavat.

Hinnates mõju põhinemist kaitstud tunnustest sõltumatutel teguritel, ei piisa pelgast viitest julgeolekule. Nõnda tuli *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasjas Venemaal põhistada, millist riigi julgeoleku ohtu nägi riik ebaproportsionaalselt krimmitatarlasi puudutanud õiguskaitsemeetmete üksikjuhtumitel. Kohtuasjas käsitletud haridussüsteemi näitel nähtub ka see, et kui meede avaldab kaitstud rühma õigustele märkimisväärtset erinevat ebasoodsat mõju, peab riik nähtavasti eriti veenvalt näitama, et see mõju on seletatav objektiivsete ja kaitstud tunnusest sõltumatute teguritega.³²¹ Muudatusega kaasnev mõju pole seejuures tõepoolest marginaalne. Statistikaameti andmetel langes seadusemuudatuse järel valijate osakaal suurema vene rahvusest ja vene emakeelega elanike osakaaluga Ida-Virumaal: Sillamäel on hääleõiguslikud 47% elanikkonnast,

³²⁰ Laane (viide 29).

³²¹ *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 214, 361.

Narvas 53%, Kohtla-Järvel 60%³²². Kokku kaotas valimisõiguse ligikaudu 150 000 inimest.³²³ Eesti puhul oleks peamine seletus ning nõndanimetatud sõltumatu tegur julgeolek, mistõttu tuleks usutavalt tõendada, milles seisneb kohaliku valimisõiguse säilitamisest tulenev tegelik julgeolekurisk. Seda enam, et valimisõigus kohalikul tasandil oli mittekodanikel olemas juba ajal, mil Eesti ei kuulunud Euroopa Liitu ega Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (NATO) ning riigi pinnalt polnud lahkunud Vene väed, mistõttu ei pruugi pädeda abstraktne viide Ukraina sõjale või Venemaa mõjutustegevuse üldisele kasvule.

Seejuures võivad Eesti põhistust nõrgestada varasemalt käsitletud ning avalikus arutelus esitatud kriitilised tähelepanekud. Autoriteetselt on kõlama jäänud õiguskantsler, kes on pidanud kohaliku valimisõiguse ja julgeoleku vahelist seost küsitavaks ning toonud esile, et Vene Föderatsiooni ja Valgevene kodanike antud häälte koguarv moodustas 2021. aasta kohalikel valimistel vaid 0,98% kõigist antud häältest.³²⁴ Samuti on ta märkinud, et isikutelt, kes on ohuks Eesti julgeolekule või kes panevad toime kuriteo – nii riigivastase kui ka näiteks narkokuriteo – võetakse niigi ära pikaajalise elaniku elamisluba.³²⁵ Poliitikauuringute nooremteadur Karl Lembit Laane on avanud sarnast mõttekäiku, leides, et agressorriikide kodanike valimisõiguse piiramine ei ole veenvalt põhjendatud, kuivõrd kandideerimisõigus oli juba niigi reserveeritud Eesti kodanikele ning põhiseadus võimaldab põhiseaduslikku korda ohustavate poliitiliste ühenduste tegevuse lõpetada. Nõnda sõnas ta, et selliste sammudega ei maksta kätte mitte neile, kes sooritavad rahvusvahelisi kuritegusid, vaid neile, „kes on otsustanud oma elu siduda meie maaga niisamuti nagu meiegi”.³²⁶ Jevgeni Ossinovski leidis niisamuti, et valimisõiguse muutmine toob vastupidiselt julgeolekuohte juurde ning ka Eesti kodakondsus pole suurim lojaalsuse etalon.³²⁷ Eeltoodule lisaks tõi Vallo Olle

³²² Loik, K. E. Kes on Eesti valijad? – Statistikaamet 15.10.2025. – <https://stat.ee/et/uudised/kes-est-est-valijad> (16.03.2026); Ida-Viru maakond rahva ja eluruumide loenduse andmetel 31.12.2021. – Kultuuriministeerium 2021. – <https://www.kul.ee/sites/default/files/documents/2022-08/Ida-Virumaa%20rahva%20ja%20eluruumide%20loenduse%20andmed.pdf> (16.03.2026), lk 3.

³²³ Einmaa, I.-M. "AK. Nädal": kuidas mõjub valimisõiguse äravõtmine lõimumisele? – ERR 30.03.2025. – <https://www.err.ee/1609648736/ak-nadal-kuidas-mojub-valimisoiguse-aravotmine-loimumisele> (16.03.2026).

³²⁴ Kolmandate riikide kodanikelt valimisõiguse võtmine võib olla põhiseadusega vastuolus. – ERR 23.08.2022. – <https://www.err.ee/1608692950/kolmandate-riikide-kodanikelt-valimisoiguse-votmine-voib-olla-pohiseadusega-vastuolus> (16.03.2026).

³²⁵ Madise: valimisõiguse muutmisel põhiseaduses tuleb palju käikusid ette mõelda. – ERR 07.11.2024. – <https://www.err.ee/1609515697/madise-valimisoiguse-muutmisel-pohiseaduses-tuleb-palju-kaikusid-ette-moelda> (16.03.2026).

³²⁶ Laane (viide 29).

³²⁷ Ossinovski (viide 198).

esile, et seadusandjal tuleks usutavalt ja loogiliselt põhistada, millise riigi julgeolekuohu selle põhiõiguse senisel kujul kehtimine Eestile loob, kuivõrd Eesti julgeolek oli 1990. aastatel haavatavam kui praegu: riigis viibisid Vene väed, ent sellest hoolimata ei peetud siis vajalikuks püsielanike kohaliku valimisõiguse kitsendamist³²⁸.

Niisamuti pole veenev eelnõu seletuskirjas esitatud põhistus, et enamik kodakondsuseta isikuid on endise Nõukogude Liidu kodanikud ning kuna selle riigi õigusjärglaseks peetakse Venemaa Föderatsiooni, viitab see justkui paljude selliste inimeste kuulumisele Venemaa infovälja ning lojaalsussuhte puudumisele Eesti riigiga. Niisugune osutus on mõneti eksitav, sest nagu ka majandusgeograaf ja sotsioloog Tiina Raitviir on rõhutanud, on määratlemata kodakondsusega isikud Nõukogude Liidu kui mitteeksisteeriva riigi kodanikud, mitte Venemaa Föderatsiooni kui Nõukogude Liidu õigusjärglase kodanikud – selline õigusjärglus laienes sotsioloogi kohaselt vaid inimestele, kes Venemaa territooriumil elasid³²⁹. Seejuures tasub märkida sedagi, et Venemaa Föderatsioon on rõhutanud ka kontinuiteeti ehk Nõukogude Liidu õiguste ja õigusvõime jätkamist, eeskätt ÜRO Julgeolekunõukogus, samal ajal kui postsovetlikus Venemaa rahvusvahelise õiguse teaduses esinesid lahkavumused, kas kohasem oleks käsitada Vene Föderatsiooni ning Nõukogude Liitu ühe ja sama riigina. Selle peegeldusena on kontinuiteedi ja õigusjärgluse mõisteid kasutatud riigi suhtes läbisegi, sh ka Venemaa põhiseaduse muutmisel, mistõttu kasutab Venemaa riigi määratlemiseks mõlemat mõistet.³³⁰ Eeltoodule lisaks on Balti Uuringute Instituudi uuringutulemused kinnitanud lojaalsussuhte osas vastupidist: küsitletud kodakondsuseta isikud näitasid üles ulatuslikku seotus- ja kuuluvustunnet kodupiirkonna ja Eestiga laiemalt ning enamik tundsid, et on lojaalsed Eestile ja soovivad enda elu Eestiga seotuna hoida.³³¹

Eeltoodust nähtub, et valimisõiguse piirang ei kanna endas otsest diskrimineerivat eesmärki kohelda kindlat etnilist või rahvuslikku päritolu rühma ebasoodsalt. Eelnõu ametlikult väljendatud põhjendused lähtuvad eeskätt julgeolekust, demokraatlike põhimõtete kaitsest ja ühiskonna sidususest ning ka võimalikud varjatud motiivid, näiteks valijaskonna ümberkujundamine, ei osuta

³²⁸ Olle (viide 196), lk 136.

³²⁹ Raitviir (viide 171), lk 394 ja joonealune märkus nr 43.

³³⁰ Mälksoo, L. Russia, the Soviet Union, and imperial continuity in international law. New York: Oxford University Press 2025, lk 191–192.

³³¹ Jurkov jt (viide 178), lk 25, 36.

iseenesest kaitstud tunnuse alusel sihilikule võtmisele. Seevastu on veenvam hinnata, kas meetmega kaasneb erinev ebasoodne mõju kaitstud tunnustega isikutele, kuna sellega piiratakse puudutatud isikurühmade poliitilisi õigusi ja võimalust osaleda kohaliku elu küsimuste kujundamises. Määratlemata kodakondsusega isikute puhul on see argument tõekindlam kui näiteks kolmandatest riikidest Venemaa ja Valgevene kodanike puhul. Mõju ulatus, selle tõenäoline koondumine eeskätt venekeelse elanikkonnaga piirkondadesse ning avalikus arutelus kõlanud kahtlused julgeoleku kui võimaliku kaitstud tunnustest sõltumatu teguri suhtes võivad Eesti positsiooni mõneti nõrgestada ning osutada kaudsele diskrimineerimisele, eeskätt kodakondsuseta isikute suhtes.

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel hääleõiguse äravõtmisega võiks kaasneda inimõiguste ja põhivabaduste võrdsetel alustel tunnustamise, kasutamise või teostamise piirang vähemalt osade õiguste suhtes. Nende õiguste näitlik loetelu sisaldub ICERD artiklis 5, mille kohaselt tuleb rassilise diskrimineerimiseta tagada muu hulgas poliitiliste õiguste võrdne kasutamine. Käesoleval juhul on kõige selgemalt asjakohane art 5(c), mis hõlmab õigust valida ja oma kandidatuuri üles seada ning õigust võtta osa riigi valitsemisest. Põhiseaduse muutmisega piirati kolmandate riikide kodanike ja määratlemata kodakondsusega isikute võimalust mõjutada oma elukoha omavalitsuse otsuseid ja kohaliku poliitilise kogukonna kujunemist. Seega oleks tegemist kohaliku poliitilise osaluse otsese kitsendamisega. Muid artiklis 5 loetletud õigusi meede samavõrd selgelt ei puuduta.

Eelnev analüüs osutab teatud rassilise diskrimineerimise eelduste võimalikule täitmisele, mis võib tähendada ka ICERD-ist tulenevate riigi kohustuste rikkumist. Eeskätt on asjakohane art 2(1)(a), mille kohaselt ei tohi riik ega tema ametiasutused teostada rassilist diskrimineerimist, ning art 2(1)(c), mis kohustab riiki läbi vaatama ja muutma või tühistama sellised õigusaktid ja praktikad, mille tagajärg on rassilise diskrimineerimise tekkimine või säilitamine. Samuti võib rikkumine avalduda artiklist 5 tulenevate kohustuste tasandil. Käesoleval juhul on kõige selgemalt asjakohane art 5(c), mis kohustab riiki tagama poliitiliste õiguste, sh valimistel osalemise, võrdse kasutamise rassilise diskrimineerimiseta. Kui teatud isikurühmad jäetakse kohaliku valimisõiguse kaudu kõrvale kohaliku elu küsimuste kujundamisest ning see mõju koondub ebaproportsionaalselt, ilma veenvate seletusteta, kindla kaitstud rühma ümber, võib järeldada, et riik ei ole nimetatud õiguste võrdset kasutamist piisavalt taganud.

3.3. Eestikeelsele õppele üleminek konventsiooni valguses

12.12.2022 võttis Riigikogu vastu põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse, mis jõustus 01.09.2024 ning millega käivitus järkjärguline üleminek eestikeelsele õppele. 2024./2025. õppeaastal alustati eestikeelsele õppele üleminekut lasteaedades ning 1. ja 4. klassides. Haridusreformi eesmärk on kujundada ühtset eestikeelset haridussüsteemi ning tagada kõigile lastele, sõltumata nende emakeelest, võimalus omandada kvaliteetne eestikeelne haridus³³². Samal ajal tähendab muudatus sisuliselt senise venekeelse õppe etapilist lõpetamist avalik-õiguslikes koolides ning selle asendamist eestikeelse õppega. Üleminekut käsitletud avalikus arutelus tõusetus küsimusi nii õigusest vähemuskeelsele avalikule haridusele, aga ka reformi praktilisest mõjust üleminekut läbivatele koolinoortele. Mõlemas küsimuses on asjakohane Rahvusvahelise Kohtu otsus kohtuasjas *Ukraina vs. Venemaa*, millest nähtub, et ICERD art 5(e)(v) ei sisalda üldist õigust avalikule vähemuskeelsele kooliharidusele. Samas võivad rassilise diskrimineerimise keeld ICERD art-s 2 (1)(a) ning õigus haridusele art-s 5(e)(v) teatud asjaoludel siiski piirata muudatusi olemasolevas vähemuskeelses koolihariduses, kui üleminek kvalifitseerub rassiliseks diskrimineerimiseks art 1 lg 1 mõistes. Eriti võib see kohtu hinnangul olla nii juhul, kui vähemuskeelse õppe vähendamine või lõpetamine viiakse ellu viisil, mis muudab rahvusliku või etnilise rühma liikmetele ebamõistlikult keeruliseks tagada, et nende lapsed ei satuks hariduse omandamisel ülemäära koormavate katkestuste või järskude muutuste ette senises esmasõppekeeles.³³³ Järelikult ei ole Eesti reformi puhul keskne see, et toimub üleminek riigikeelsele haridusele, vaid eelkõige see, kuidas üleminekut tegelikult teostatakse ning millist mõju see praktikas vene keeles õppinud õpilastele avaldab.

Vahetegemine seisneb eestikeelsele õppele ülemineku puhul selles, et üleminek loob sisulise vahe kahe õpilaste rühma vahel. Ühed saavad jätkata hariduse omandamist senises õppekeeles ilma oluliste katkestuste või järsu muutuseta, samas kui teistel selline võimalus kaob ning nad peavad

³³² Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (eestikeelsele õppele üleminek) 722 SE seletuskiri (viide 9), lk 2.

³³³ *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 338–270.

jätkama õpinguid teises õppekeeles. 2024/2025. õppeaastal tähendas see, et seni tõenäoliselt venekeelses lasteaias käinud lapsed alustasid 1. klassis õpet vene keele asemel eesti keeles ning õpilased, kes olid põhikooli esimesed kolm aastat õppinud vene õppekeele klassis, pidid 4. klassis üle minema eestikeelsele õppele. Sama muster jätkub ka järgmistel õppeaastatel: nii 2025/2026. kui ka 2026/2027. õppeaastal alustavad 4. klassi eesti keeles õpilased, kes on eelnevad kolm aastat õppinud vene õppekeeles. Seeläbi ei ole tegemist pelgalt tehnilise, korraldusliku muudatuse kaudu eristamisega, vaid vähemalt osade õpilaste suhtes kitsendusega, mis piirab senises õppekeeles õppe jätkamise võimalust.

Keel iseenesest pole ICERD art 1 lg-s 1 nimetatud kaitstud tunnus, mistõttu on käesoleval juhul kõige asjakohasem käsitada kaitstud tunnusena rahvuslikku või etnilist päritolu. Kuigi üleminek käsitleb sõnaselgelt õppekeelt, mitte rahvuslikku või etnilist päritolu, märkis Rahvusvaheline Kohus kohtuasjas *Ukraina vs. Venemaa*, et keel kujutab sageli olulist sidet etnilise rühma liikmete vahel, mistõttu keelekasutust piiravad meetmed võivad teatud olukordades kujutada ICERD-i artikli 1 lõike 1 tähenduses sugukondliku, rahvusliku või etnilise päritolu alusel vahe või erandi tegemist, kitsenduste seadmist või eelistamist.³³⁴ Seejuures on ka ÜRO eriraportöörid leidnud, et üleminek puudutab ligikaudu 25–30% Eesti elanikkonnast, mille moodustavad vene etnilise päritoluga või vene keelt kõnelevad kodanikud ja elanikud.³³⁵ Eesti kontekstis puudutab haridusreform eriti selgelt vene õppekeele klasside ning keelekümblusõppes õppivaid õpilasi, mis võiks osutada vene etnilist või rahvuslikku päritolu isikute puudutatusele.

Ehkki Venemaa sõnutsi on haridusreform osa riigivõimu eesmärgist hävitada venekeelset ruumi riigis³³⁶, ei leia väide ühestki avalikust allikast ligilähedastki kinnitust. Vastupidiselt on haridusreformi ametliku eesmärgina nimetatud soovi kujundada ühtset eestikeelset haridussüsteemi, tagada kõigile lastele kvaliteetne eestikeelne haridus ning parandada seeläbi nende edasisi õpi- ja tööväljavaateid. Seega puudub selge alus järeldada, et reformi eesmärk oleks

³³⁴ *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 355.

³³⁵ Special Rapporteur on minority issues, Special Rapporteur in the field of cultural rights, Special Rapporteur on the right to education. Information received concerning legislative amendments severely limiting education in minority languages in Estonia through the mandatory transition of all pre-school and school institutions, including those operating in a minority language or bilingual institutions, to Estonian-language instruction (viide 226), lk 2.

³³⁶ The Ministry of Foreign Affairs of Russia. On Violations of the Rights of Russian Citizens and Compatriots in Foreign Countries (viide 161).

kitsendada mõne kindla kaitstud rühma õigusi või vabadusi. Sellest hoolimata on paslik hinnata võimalikku erinevat ebasoodsat mõju, mis Rahvusvahelise Kohtu hinnangul esineb eelkõige olukorras, kus rahvusliku või etnilise rühma liikmetel muutub ebamõistlikult raskeks tagada, et nende lapsed ei peaks taluma liigselt koormavaid katkestusi senises peamises õppekeeles.

Siinkohal on asjakohane tõik, et juba eelnõu seletuskirjas mööndi võimalust, et üleminekut läbivate õpilaste õpitulemused võivad mõnevõrra langeda, nende stress võib süveneda ning iseseisvale õppimisele hakkab kuluma senisest rohkem aega, kuivõrd õppekava omandamiseks jääb varasemast suuremas ulatuses iseseisvat tööd. Mõju hindamisel ei ole tähtsusetu ka see, et reformi ettevalmistamiseks jäi võrdlemisi lühike aeg: seadusemuudatus võeti vastu 2022. aasta detsembris, kuid üleminek algas juba 2024. aasta septembrist. Seega tuli koolidel, õpetajatel ja tugisüsteemidel kohaneda vähem kui kahe aastaga olukorras, kus üleminek puudutas muu hulgas ka 4. klasse, kelle senine õpitee oli juba kulgenud muus õppekeeles. Edasiõppimise võimaluste avarumist kui positiivset mõju ennustati olukorras, kus üheaegselt motiveeritud on kool tervikuna, sh koolijuht, õppejuht, õpetajad, tugispetsialistid ja õppijad. Seejuures nenditi, et ebasoovitavad mõjud kaasnevad siis, kui juba mõni neist ahela lülidest ei toimi piisavalt hästi. Mõjutatud õpilaste hulk on seejuures märkimisväärne: eelnõu seletuskirjas viidatud EHS-e 2021/2022. õppeaasta andmete põhjal oli nende 1. klasside seas, mis eelduslikult jõudsid 2024/2025. õppeaastal 4. klassi, kokku 865 klassikomplekti. Neist 120 olid vene õppekeele klassid (90 tavaklassi ja 30 eriklassi) ning lisaks 50 keelekümblusklassi.³³⁷

Võimaliku kohtuvaidluse korral võiks ka Venemaa Eesti vastaspoolena väita sarnaselt oma 2025. aasta raportis esitatud käsitlesele, et reformi probleem ei seisne üksnes õppekeele muutmises kui sellises, vaid Eesti suutlikkuses tagada ülemineku tingimustes kvaliteetne eestikeelne haridus. Sellise väite toetuseks on Venemaa juba osutanud haridussektori laiematele vajakajäämistele, sh õpetajate puudusele, suurele töökoormusele ja alarahastusele, mida ilmestati toimunud õpetajate streigiga.³³⁸ Kuigi sellist argumentatsiooni tuleb käsitada allikakriitiliselt, ei ole see õiguslikult tähtsusetu: kui riik viib ulatuslikku keelelist haridusreformi ellu olukorras, kus vajalik

³³⁷ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (eestikeelsele õppele üleminek) 722 SE seletuskiri (viide 9), lk 34–36.

³³⁸ The Ministry of Foreign Affairs of Russia. On Violations of the Rights of Russian Citizens and Compatriots in Foreign Countries (viide 161).

õpetajaskond, keeleoskus ja tugisüsteemid ei ole toimepidevad, võib see võimendada väidet, et reformi praktiline mõju venekeelse õppega seotud õpilastele on olnud ebaproportsionaalselt koormav, kuivõrd saadava hariduse kvaliteet langeb. Seejuures leidub ka õiguskirjanduses seisukohti, mis väidavad, et reformi viiakse läbi piisava õpetajate toeta, materjalideta ning järkjärgulise üleminekuta, mis on väidetavalt juba põhjustanud õpitulemuste halvenemist ning laiemas plaanis kahjustanud laste võrdõiguslikkuse põhimõtet hariduses, jättes austamata muutuste proportsionaalsuse pikaajaliste vähemuskeelse õppe traditsioonidega koolides.³³⁹ Vajaliku keeleoskusega õpetajate ja tugispetsialistide puudust on nentunud muu hulgas ka Tallinna Linnavalitsus.³⁴⁰ Vastukaaluks on aga võimalik esitada kohase tõendusega argument, et ühiskond, sh venekeelsed pered, olid järkjärgulise ülemineku tõttu muudatuseks valmis, nagu on väitnud Birute Klaas-Lang³⁴¹, ega tajunud reformi erilise katkestuse või proovikivina.

Tänaseks on olemas ka esimesed tulemused, mis küll ei võimalda veel teha lõplikke üldistusi kogu riigi kohta, ent mis viitavad sellele, et need riskid ei ole jäänud pelgalt hüpoteetilisteks. Tallinna koolides tehtud seire näitel kulges üleminek raskelt eelkõige just 4. klassides: vaid ligikaudu veerand õpilastest saavutas keeletestides väga hea taseme ning üle 70% ei omandanud esimese üleminekuaasta jooksul vajalikul tasemel eesti keelt. Samuti on koolide tasandil osutatud lisastressile, sagedamale puudumisele ja õpitulemuste halvenemisele. Sellest johtuvalt on ka Andrei Kante nentunud, et klasse oleks pidanud eestikeelsele õppele viidama üle järk-järgult, mistõttu neljandates klassides läks tema hinnangul üleminek ootuspäraselt halvasti. Haridus- ja Teadusministeerium on seejuures möönnud, et üleriigiliste hinnangute andmiseks on veel vara, kuna riiklikku seiret tehakse pikema tsükliga ning 4.–6. klassi õpiväljundeid hinnatakse koondatult alles hiljem.³⁴² Sellest hoolimata osutavad olemasolevad andmed vähemalt sellele, et kui üleminek ei ole piisavalt toetatud õpetajate keeleoskuse, metoodilise ettevalmistuse ja tugimeetmetega, võib see õpilastele kaasa tuua just selliseid ülemäära koormavaid katkestusi senises õppekeeles, mida Rahvusvaheline Kohus on pidanud diskrimineerimisele osutavaks. Seega tuleks vastupidise

³³⁹ Apolewicz, J., Kuzborska-Pacha, E. Education Rights of Children Belonging to National Minorities in the Baltic States. – Children's rights in Central and Eastern Europe: a comparative analysis with a spotlight on Lithuania. Cham: Springer 2025, lk 401.

³⁴⁰ Õppekeel Tallinna munitsipaalüldhariduskoolides 2026/2027. õppeaastal. – Eelnõu nr 53 seletuskiri. – <https://teele.tallinn.ee/documents/152352/view#preview>.

³⁴¹ Klaas-Lang (viide 221).

³⁴² Einmaa (viide 230); Rats (viide 231).

väitmiseks tõendada erilise hoolega seda, et riik on suutnud üleminekut praktiliselt korraldada viisil, mis ei sea vene õppekeelega seotud õpilasi hariduse omandamisel ebaproportsionaalselt ebasoodsasse olukorda. Kuivõrd riik on läbivalt tuginenud keele- ja kultuuriõppe toimumisele, on võimalik sellele osutada senise õppekeele kasutamise katkestuse mõju pehmenemas võttes, ent paraku iseseisvalt ei tasakaalustaks see mh nt õpitulemuste langemist. Eraldi oleks kaitstud tunnustest sõltumatute teguritena paslik esitleda haridussüsteemi ühtlustamist ning reformi etapiviisilisust, sh varasemate aastate lõikes, mis peaks võimaldama pikas perspektiivis pakutava hariduse kvaliteedi tõstmist, kuivõrd venekeelset õppekava riik enam ei arenda³⁴³. Veenvalt peaks aga olema põhistatud just enim mõjutatud neljandate klasside varajane kaasatus reformi, arvestades, et avalikult kõlanud seisukohad väitsid laste keeleoskamatusse tõttu vähest valmidust eesti keeles õppida.

Eestikeelsele õppele ülemineku puhul on kõige selgemalt asjakohane eelnevalt viidatud ICERD art 5(e)(v), mis kaitseb õigust haridusele rassilise diskrimineerimiseta. Nagu ka Rahvusvaheline Kohus on rõhutanud, ei taga konventsioon küll üldist õigust vähemuskeelsele avalikule kooliharidusele, kuid vähemuskeelse õppe vähendamine või lõpetamine võib siiski osutada konventsiooniga vastuolus olevaks, kui ülemineku elluviimine toob kaitstud rühmale kaasa erineva ebasoodsa mõju, mis pole sõltumatute teguritega seletatav. Eesti puhul ei seisne küsimus seega abstraktses õiguses jätkata õppimist vene keeles kui sellises, vaid selles, kas ülemineku praktiline teostus pruugib kahjustada vene õppekeele õpilaste õigust haridusele võrdsetel alustel. Kui reform viiakse ellu viisil, mis põhjustab neile õpilastele õpilünki, raskusi õppetöös osalemisel, õpitulemuste langust või muid ülemäära koormavaid katkestusi senistes õpingutes, võib järeldada, et riik ei ole taganud nende õigust haridusele ICERD art 5(e)(v) tähenduses võrdselt.

Seejuures pole tegemist ka erimeetmetega ICERD art 1 lg 4 mõistes, mida ei peeta diskrimineerimiseks ja mille ainus eesmärk on anda mõnele kaitset vajavale rassi- või etnilisele rühmale või üksikisikule eelis, et tagada talle inimõiguste ja põhivabaduste võrdne kasutamine. Juhul, kui käsitleda eestikeelsele õppele üleminekust mõjutatud rühma kaitset vajava rühmana, arvestades seadusandja eesmärki reformiga segregatsiooni vähendada, on ilmne, et meede ei anna

³⁴³ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (eestikeelsele õppele üleminek) 722 SE seletuskiri (viide 9), lk 3.

rühmale käesoleval juhul selget eelist, vaid võib vastupidiselt asetada isikud tekkinud vajakajäämist ja raskuste tõttu ebasoodsamasse olukorda.

Eeltoodu osutab vähemalt osade rassilise diskrimineerimise eelduste võimalikule täitmisele, mis võib tähendada ka ICERD-ist tulenevate riigi kohustuste rikkumist. Eeskätt on asjakohane art 2(1)(a), mille kohaselt ei tohi riik ega tema ametiasutused teostada rassilist diskrimineerimist, ning art 2(1)(c), mis kohustab riiki vaatama läbi ja muutma või tühistama sellised õigusaktid ja praktikad, mille tagajärg on rassilise diskrimineerimise tekkimine või säilitamine. Kui eestikeelsele õppele ülemineku praktiline teostus avaldab püsivalt erinevat ebasoodsat mõju eeskätt kindla rahvusliku või etnilise päritoluga rühmale, siis seisneb probleem ka selles, et riik kehtestab ja rakendab õiguslikku raamistikku, mis sellist mõju võib taastoota. Üksiti võib rikkumine avalduda artiklist 5 tulenevate kohustuste tasandil. Käesoleval juhul on asjakohane art 5(e)(v), mis kaitseb õigust haridusele rassilise diskrimineerimiseta.

3.4. Usuvabaduse ja ühinemisvabadusega külgnevad seadusandlikud ja haldusalased meetmed konventsiooni valguses

Usuvabaduse ja ühinemisvabadusega külgnevad seadusandlikud ja haldusalased meetmed ei näi esmapilgul kuuluvat ICERD-i kohaldamisalasse, arvestades, et konventsioon usku kaitstud tunnuseks ei nimeta ning usuvähemusi pealtnäha ei hõlma. Seevastu kohustuvad konventsiooni osalisriigid tagama rassilise diskrimineerimiseta nii õigust usuvabadusele kui ka ühinemisvabadusele (ICERD art 5(d)(vii), art 5(d)(ix)). Niisamuti on ÜRO eriraportöörid käsitlenud kõnealuseid meetmeid tervikuna EKÕK-i sihikule võtmisena ning sidunud neid muu hulgas vähemuste õiguste kaitsega.³⁴⁴ Ka Venemaa on raaminud nende hinnangul aset leidvat „sõda kanoonilise õigeusu vastu” ja väidetavat eesmärki keelustada EKÕK-i tegevust osana vene ja venekeelse elanikkonna diskrimineerimisest.³⁴⁵ Ehkki religioon pole üks ICERD art 1 lg-ga 1

³⁴⁴ OHCHR. UN experts concerned by escalating legislative and administrative measures against Estonian Orthodox Christian Church (viide 25).

³⁴⁵ Permanent Mission of the Russian Federation to the OSCE. Aleksandr Volgarev on further acts of discrimination against the Russian and Russian-speaking population in the Republic of Estonia (viide 260); The Ministry of Foreign Affairs of Russia. On Violations of the Rights of Russian Citizens and Compatriots in Foreign Countries (viide 161).

kaitstud tunnustest, on CERD märkinud nõndanimetatud topeltdiskrimineerimise võimalikkust, kui diskrimineerimine leiab aset nii religiooni kui ka art 1 lg 1 tunnuse alusel, ning tundnud huvi nõndanimetatud etno-religioossete gruppide käekäigu vastu.³⁴⁶ Sestap on põhjendatud hinnata, kas osutatud meetmed, eeskätt KiKoS-e muutmise, EKÕK-i riigieelarvelise toetamise lõpetamine, elamisloaotsused ja sisenemiskeelud ning EKÕK-iga rendilepingu lõpetamine, võivad teatud asjaoludel kujutada endast rassilist diskrimineerimist ICERD art 1 lg 1 mõistes ning tõstatada seeläbi küsimusi riigi konventsioonist tulenevate kohustuste võimalikust rikkumisest. Kuigi neid meetmeid on avalikus arutelus käsitletud ühe tervikuna, tuleb neid õiguslikus analüüsis hinnata esmalt eraldi, ehkki seejuures ei saa tähelepanuta jätta ka nende võimalikku koosmõju ühe ja sama kogukonna suhtes.

3.4.1. Kirikute ja koguduste seaduse muutmise konventsiooni valguses

KiKoS-e muutmise puhul ei ilmne vahetegemine ega kitsenduste seadmine esmapilgul sätete sõnastusest, sest need on kavandatud üldkohaldatavaks ning kõiki usulisi ühendusi ja usuühinguid puudutavaks. Viimase vastuvõetud eelnõu versiooni kohaselt ei või usuline ühendus olla põhikirja või tegevuse aluseks oleva muu dokumendi alusel või majanduslikult seotud välisriigis asuva vaimuliku keskuse, juhtorgani, usulise ühenduse või vaimuliku juhiga, kes kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale, ning usuühing ei või olla seotud välisriigis asuva juhtorgani või ühendusega, mis kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale (KiKoS § 3 lg 2¹, § 4 lg 1¹).³⁴⁷ Kommunikatsiooniekspert ja poliitikavaatleja Põim Kama on markantselt märkinud eelnõu esimese välja kuulutamata jätmise eel, et kuigi eelnõu on mõeldud lahendama „ühe kiriku ühte probleemi”, on selles sisalduv agressiooni toetamise mõiste sedavõrd umbmäärane, et sellest võiks välja lugeda ka näiteks Rooma Katoliku Kiriku endise pea Paavst Franciscuse sõnavõttude toetust agressioonile. Poliitikavaatleja kaardistuse

³⁴⁶ CERD. GR32 (viide 77), p 5; Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations on the combined twenty-fourth and twenty-fifth periodic reports of Sweden. CERD/C/SWE/CO/24-25, 18.12.2025.

—
<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=401rRZ%2FqEhIv67C9BtEJT27Vogbr%2Fgzi9I1uO26I9LFSfVVPPDVRGnG%2FWEAF%2BEIb4ipfoC6fpQdJhEUAWjYufUCgMsk7xJqTDeOD%2Fe2ejQ%3D>
(18.04.2026), p 4–5, 28–29.

³⁴⁷ Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus 570 UA. Vastuvõetud seadus 18.06.2025 (viide 241).

kohaselt võiks sellise lähenemise korral senisel kujul Eestis tegevust jätkata sisuliselt vaid luteri kirik.³⁴⁸ Paavsti väljaütlemisele, mille kohaselt võis Kremli alarmeerida NATO „haukumine“ Venemaa ukse taga, aga ka Konstantinoopoli patriarhi Bartholomew toetusele Türgi sõjalisele sissetungile Süürias, viitasid oma arvamuses Riigikohtule ka EKÕK ja Pühtitsa Jumalaema Uinumise Stavropigiaalne Naisklooster.³⁴⁹ Sellest johtuvalt võiks asuda seisukohale, et regulatsiooni esimene ulatus on lai ega erista ja sea kitsendusi teksti tasandil ühele kirikule.

Samas osutavad nii eelnõu seletuskiri kui ka eelnõud saatnud avalik käsitus väga selgelt sellele, et muudatuse vahetu ajend oli Moskva patriarhaadi mõju tõkestamine ning soov katkestada EKÕK-i side Moskva patriarhaadiga. Näiteks juba esimese seletuskirja sissejuhatuses viidatakse Riigikogu 06.05.2024 avaldustele, mille järgi peaksid õigeusu ühendused ja kogudused astuma vajalikke samme Moskva patriarhaadiga sidemete katkestamiseks. Eelnõu kiireloomulisust põhistatakse seejuures otseselt Moskva patriarhaadi vaenuliku mõjutustegevusega ning vajalikkuse selgitamisel tsiteeritakse üksikasjalikult Moskva patriarhaati, patriarh Kirilli ja Russki Miri ideoloogiat puudutavat materjali.³⁵⁰ Sellele lisaks väljendas ka Eesti Kirikute Nõukogu seisukoht Riigikohtule muret, et riik püüab seaduse muutmise kaudu mõjutada ühe Eestis tegutseva kiriku enesemääratlust.³⁵¹ Seetõttu esineb alus järeldada, et kuigi norm on pealtnäha üldine, viitavad seletuskiri ja avalik käsitus väga selgelt soovile katkestada just EKÕK-i, aga ka Pühtitsa kloostri ja Moskva patriarhaadi vahelist sidet elik esineb eristamine ja kitsenduse seadmine teatud grupele.

Kaitstud tunnuste osas tuleb esmalt märkida, et vaidlusaluste meetmete vahetu adressaat ei ole rahvusliku või etnilise päritolu alusel määratletud isikute rühm, vaid usuorganisatsioonid ning sellest tulenevalt ka nende liikmeskond. Religioon või usuvähemused iseenesest ei kuulu ICERD art 1 lg 1 nimetatud kaitstud tunnuste hulka, mistõttu ei saa ainuüksi EKÕK-i kui õigeusu kiriku puudutusest veel järeldada rassilist diskrimineerimist konventsiooni tähenduses. Samas, nagu

³⁴⁸ Poliitikaguru. Kirikulõhe ja tollirahu. – Kuku Raadio 11.04.2025. – <https://kuku.pleier.ee/podcast/poliitikaguru/196517> (25.03.2026).

³⁴⁹ Eesti Kristlik Õigeusu Kirik ja Pühtitsa Jumalaema Uinumise Stavropigiaalne Naisklooster. Arvamus (viide 256), lk 6–7, p 2.7.

³⁵⁰ Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus 570 UA seletuskiri (viide 7), lk 1, 4–5.

³⁵¹ Eesti Kirikute Nõukogu. Eesti Kirikute Nõukogu arvamus kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse kohta. (viide 255).

eelnevalt osutatud, on CERD oma praktikas möönnud nõndanimetatud topeltdiskrimineerimise võimalikkust olukordades, kus omavahel põimub religioon ja mõni kaitstud tunnus, nagu näiteks etniline või rahvuslik päritolu. Ka *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasjas vaatles Rahvusvaheline Kohus põgusalt erinevat ebasoodsat mõju, võrreldes krimmitatarlaste usklikke koole muude usklikke koolidega, kus õpivad teised islami usku etnilised grupid.³⁵² Seetõttu muutub käesolevas küsimuses asjakohaseks hindamine, kas EKÕK-i järgijaskond kattub olulisel määral mõne rahvuslikku või etnilist päritolu rühmaga, eeskätt näiteks vene elanikkonnaga, ning kas formaalselt usuorganisatsioon puudutavad meetmed tabavad sisuliselt just sellist rühma.

Selles küsimuses ei ole kättesaadav materjal küll täielikult ühemõtteline, kuid see kaldub pigem viitama kaitstud tunnuste seose olemasolule. Avalikes allikates on märgitud, et EKÕK-i järgijad on peamiselt etnilised venelased.³⁵³ ÜRO eriraportöörid on omakorda osutanud, et meetmed võivad stigmatiseerida mitte ainult riigi suurimat kristlikku usukogukonda, vaid ka olulist institutsiooni nii etniliste eestlaste kui ka Eesti suure venekeelse kogukonna jaoks.³⁵⁴ Rahvusvahelise Kohtu *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasja otsusele tuginedes võib keel aga kujutada endast olulist sotsiaalset sidet etnilise rühma liikmete vahel ning viidata seega venekeelse kogukonna etnilisele päritolule.³⁵⁵ Sama suunda toetab Venemaa käsitus, mis käsitleb neid meetmeid vene ja venekeelse elanikkonna diskrimineerimisena. Statistikaameti 2021.–2022. aasta rahvaloenduse andmed, mille kohaselt pidas õigeusku omaks 50% vene rahvusest inimestest, 48% ukrainlastest ja 58% valgevenelastest³⁵⁶, ei tõenda küll iseenesest nende kuulumist EKÕK-i, kuid kinnitavad, et õigeusk on eriti levinud just nende rahvusrühmade seas ning võimaldavad omavahel kõrvutada puudutatud vene etnilist või rahvuslikku päritolu õigeusklikke teist päritolu õigeusklikega Eestis.

Seetõttu ei saa ühelt poolt tõekindlalt väita, et vaidlusalused meetmed oleksid suunatud väga otseselt konkreetsele rahvusliku või etnilise päritolu alusel määratletud rühmale, ent samas

³⁵² *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 366.

³⁵³ Van Boom (viide 233).

³⁵⁴ OHCHR. UN experts concerned by escalating legislative and administrative measures against Estonian Orthodox Christian Church (viide 25).

³⁵⁵ *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 355.

³⁵⁶ Statistikaamet. Rahvaloendus. Usku omaks pidavate inimeste osakaal püsib muutumatuna, õigeusk on jätkuvalt levinuim (viide 232).

kallutavad olemasolevad viited pigem järeltule poole, et EKÕK-i puudutavad meetmed võivad religiooni kõrval põimuda ka vene rahvusliku või etnilise päritoluga. Siinkohal, kui Rahvusvaheline Kohus peaks tunnistama religiooni põimumist kaitstud tunnustega, on paslik Eestil rõhutada EKÕK-i järgijaskonna etnilise või rahvusliku päritolu heterogeensust, mis hõlmab osade seisukohtade alusel mh ka etnilisi eestlasi. Seda põhjusel, et *Ukraina vs. Venemaa* kohtuotsuses juhtis kohus tähelepanu asjaolule, et vaidlusalused meetmed puudutasid lisaks krimmitatarlastele ka vene ja Kesk-Aasia päritolu isikuid.³⁵⁷ Vastasel juhul tuleb tõdeda, et kaitstud tunnuste olemasolu ei ole siin liialt ilmne, ent seda ei saa ka täielikult välistada.

Ei ole eriliselt veenev väide, et KiKoS-e muutmise eesmärk on otseselt kahjustada rahvuslikku või etnilist päritolu gruppi. Eelnõu seletuskirja kohaselt on muudatuse üks peamisi eesmärke „tõkestada usulise ühenduse haldussuhete kaudu usu praktiseerimisega mitteseotud vaenuliku mõjutustegevuse ja desinformatsiooni jõudmist koguduse liikmeteni või kloostris elavate inimesteni, pidades silmas julgeolekulukorda maailmas“.³⁵⁸ Samuti mõõnsid Vabariigi President³⁵⁹, õiguskantsler³⁶⁰ kui ka Eesti Kirikute Nõukogu³⁶¹, et riigi julgeoleku, põhiseadusliku korra ja avaliku korra kaitse on legitiimsed eesmärgid. Seetõttu on asjakohasem hinnata meetme tagajärge ehk erinevat ebasoodsat mõju kui väita, et meetme eesmärk oli iseenesest tabada kaitstud tunnustele vastavat rühma.

KiKoS-e muutmisega kaasnev ebasoodne mõju seisneb selles, et usuline ühendus peab katkestama põhikirjalise või tegevuse aluseks oleva muu dokumendi või majandusliku sideme välisriigis asuva vaimuliku keskuse, juhtorgani, usulise ühenduse või vaimuliku juhiga, kes kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale. Usuühing peab katkestama sidemed välisriigis asuva juhtorgani või ühendusega, mis kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule või põhiseaduslikule või avalikule korrale. Nagu on osutanud oma taotluses Riigikohtule Vabariigi President, puudutab põhikirjalise seotuse keeld lisaks majanduslikele ja haldussidemetele ka õpetuslikke sidemeid, sh usu tunnistamist, selle viljelemist ning usulisi talitusi ja teenistusi.

³⁵⁷ *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 216.

³⁵⁸ Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus 570 UA seletuskiri (viide 7), lk 3.

³⁵⁹ Vabariigi President. Taotlus. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 107 alusel (viide 253), lk 5.

³⁶⁰ Õiguskantsler. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-49 (viide 254), lk 7, p 43.

³⁶¹ Eesti Kirikute Nõukogu. Eesti Kirikute Nõukogu arvamus kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse kohta. (viide 255).

Presidendi sõnul on piirang seejuures sõnastatud viisil, mis võib sundida Eesti usulist ühendust kujundama ümber tervet oma organisatsiooni ja õpetuslikku alust ning sisuliselt moodustama riigis täielikult „uuelaadset usulist ühendust“ põhjusel, et välismaist isikut on üldiselt määratletud ohtlikuks. Niisamuti suurendab piirangu intensiivsust tema hinnangul välissidemeid saatev ebaselgus ehk teisisõnu pole teada, kas keelatud on ka lühiajalised lepingulised suhted või ka pühakirjast kui muust tegevuse aluseks olevast dokumendist tulenev seotus.³⁶² Nõnda seisneb ebasoodne mõju ühelt poolt kohustuses katkestada sidemeid, teatud juhtudel ka vajaduses oma organisatsiooni ümber korraldada. On ilmne, et EKÕK-ile tekib ebasoodne mõju, kuivõrd usuline ühendus saab kohustuma katkestama kõiksugused sidemed Moskva patriarhaadiga. Teisalt kaasneb ebasoodne mõju tõsiasjaga, et vaidlusalused KiKoS-e sätted võimaldavad koosmõjus tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 40 lg-ga 1 ministril taotleda kohtult usuorganisatsioonide sundlõpetamist. Ehkki usuorganisatsioonil on sundlõpetamise järel võimalus tegutseda seltsinguna, on õiguskantsler leidnud, et piirang ei muutu vähem intensiivsemaks, kuivõrd seltsing ei saa endale nt varem usuorganisatsioonile kuulunud vara ega taotleda tulumaksusoodustusega ühingute nimekirja kandmist.³⁶³

Seejuures peab ebasoodne mõju kaitstud tunnustega grupele olema erinev. Nõnda võrdles kohus *Ukraina vs. Venemaa* kohtuotsuses omavahel, kas vaidlusalused meetmed mõjutavad krimmitatarlaste usklikke koole erinevalt koolidest, kus õpivad teist etnilist päritolu islami usku isikud.³⁶⁴ Järelikult peaks KiKoS-e piirangud tekitama nähtavasti vene etnilist või rahvuslikku päritolu õigeusklikele ebasoodsa mõju, mis on erinev võrdluses teist etnilist või rahvuslikku päritolu õigeusklikega. Võttes aluseks eelduse, et ebasoodne mõju tekib peamiselt EKÕK-ile, mille peamised järgijad on etnilised venelased, joonistub välja erinevus Eesti Apostlik-Õigeusu Kirikuga, mille peamised järgijad on etnilised eestlased³⁶⁵ ning mida esmapilgul KiKoS-e piirangud ei sunni sidemeid ümber korraldama.

³⁶² Vabariigi President. Taotlus. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 107 alusel (viide 253), lk 2, 4, 8.

³⁶³ Õiguskantsler. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-49 (viide 254), lk 2–3, lk 8–9.

³⁶⁴ *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 366.

³⁶⁵ Van Boom (viide 233).

Silma paistab ka tõik, et avalikes käsitlustes on EKÕK-i järgijaskonna suuruseks hinnatud ligikaudu 170 000 inimest³⁶⁶. Järelikult on tõenäoline argument, et piiranguga kaasneb ulatuslik erinev ebasoodne mõju vene etnilist või rahvuslikku päritolu rühmale. *Ukraina vs. Venemaa* kohtuotsuse näitel tuleks olukorras, kus meede avaldab kaitstud rühmale olulist erinevat ebasoodsat mõju, eriti veenvalt ja üksikasjalikult põhistada, et kõnealune mõju on seletatav objektiivsete ja tõendatud kaitstud tunnusest sõltumatute teguritega. Eesti puhul on nendeks teguriteks vaenuliku mõjutustegevuse tõkestamine ning seeläbi riikliku julgeoleku edendamine. Viimast luges ka Rahvusvaheline Kohus *Ukraina vs. Venemaa* kohtuotsuses kaitstud tunnustest sõltumatuks teguriks, ent vaid siis, kui Venemaa oli näidanud ära, millist julgeolekuohtu igal üksikjuhtumil nähti³⁶⁷. Riigikogu 2024. aasta avalduses märgiti, et Moskva patriarhaadi üleskutsed kujutavad endast ohtu julgeolekule ja põhiseaduslikule korrale³⁶⁸, KAPO kohaselt toimib Vene Õigeusu Kirik vajadusel Venemaa juhtkonna „poliitilissõjalistele valikutele religioosset vaatepunktist õigustuse andjana-sõnastajana”³⁶⁹ ning Siseministeeriumi sõnul kasutab Venemaa luureteenistus süstemaatiliselt Vene Õigeusu Kiriku struktuure teiste riikide julgeoleku õõnestamiseks³⁷⁰. Seega ei ole julgeolekuargument liialt abstraktne. Küsimus on pigem selles, kas see on piisavalt veenev ja täpne, et õigustada nii ulatuslikku sekkumist, mis hõlmab Vabariigi Presidendi silmis ebavajalikult ja ka küsitava sobivusega õpetuslikke sidemeid. Niisamuti võivad Eesti positsiooni nõrgestada presidendi ja õiguskantsleri tähelepanekud, et kehtivas õiguses on juba olemas jõulised vahendid julgeolekuohu ohjeldamiseks ning et abstraktsest ohust ei piisa meetme rakendamiseks, vaid tuleb tuvastada tegelik ja konkreetne oht.³⁷¹ Eesti kontekstis tähendab see, et kui Rahvusvaheline Kohus ei pea julgeolekuohtu piisavalt konkreetseks ja veenvalt põhistatuks ning samal ajal ilmneb, et meede avaldab eriti intensiivset mõju kirikule ja selle

³⁶⁶ Weidebaum, R. Professor: metropoliit Eugeni vastas ministeeriumile nii, nagu temalt küsiti. – ERR 16.10.2022. – <https://www.err.ee/1608753352/professor-metropoliit-eugeni-vastas-ministeeriumile-nii-nagu-temalt-kusiti> (16.03.2026).

³⁶⁷ *Ukraine v. Russian Federation*. Judgment of 31 January 2024, p 239–241.

³⁶⁸ Moskva patriarhaadi kuulutamisest Venemaa Föderatsiooni sõjalist agressiooni toetavaks institutsiooniks. – RT III, 08.05.2024, 1.

³⁶⁹ Klemm (viide 234), lk 11.

³⁷⁰ Russian Orthodox priest banned from entering Estonia on security grounds. – ERR 02.01.2026. – <https://news.err.ee/1609899644/russian-orthodox-priest-banned-from-entering-estonia-on-security-grounds> (25.03.2026).

³⁷¹ Maripuu, M. E. Riigikohus arutas kirikute ja koguduste seadust. – ERR 03.02.2026. – <https://www.err.ee/1609930673/riigikohus-arutas-kirikute-ja-koguduste-seadust> (25.03.2026); Vabariigi President. Taotlus. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 107 alusel (viide 253), lk 1, 6–9; Õiguskantsler. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-49 (viide 254), lk 9, p 61.

liikmeskonnale, mis kattub olulisel määral vene rahvuslikku või etnilist päritolu rühmaga, võib võimendada kohtu järeldus, et tegemist on kaitstud tunnustega seotud põhjendamatu erineva ebasoodsa mõjuga kui olulise kaudse diskrimineerimise eeldusega.

Kõnealuse meetme puhul võib inimõiguste ja põhivabaduste võrdsetel alustel tunnustamise, kasutamise või teostamise piirang avalduda eeskätt ICERD art-s 5(d) tagatud õiguste vaatest. Kõige selgemalt on asjakohased art 5(d)(vii) ja 5(d)(ix), mis kaitsevad vastavalt usuvabadust ning ühinemisvabadust. Nii õiguskantsler kui ka Vabariigi President on leidnud, et KiKoS-e muutmisega piiratakse usuvabadust ja ühinemisvabadust, teisisõnu ka kollektiivset usuvabadust. Ühinemisvabadus on asjakohane põhjusel, nagu on märkinud ka Vabariigi president, et usulisi veendumusi väljendatakse valdavalt ühingu tegevuse kaudu. Nõnda ei piirdu muudatuse mõju pelgalt organisatsioonilise ümberkorralduse kui ühinemisvabaduse riivega, vaid hõlmab ka õpetusi ja veendumusi, riivates seeläbi usuvabaduse tegelikku teostamist.³⁷²

Eeltoodu osutab vähemalt osade kaudse diskrimineerimise eelduste võimalikule täitumisele, mis võib tähendada ka ICERD-ist tulenevate riigi kohustuste rikkumist. Eeskätt oleks asjakohane art 2(1)(a), mille kohaselt ei tohi riik ega tema ametiasutused teostada rassilist diskrimineerimist, ning art 2(1)(c), mis kohustab riiki läbi vaatama ja muutma või tühistama sellised õigusaktid ja praktikad, mille tagajärjeks on rassilise diskrimineerimise tekkimine või säilimine. Viimane on asjakohane eeskätt siis, kui KiKoS-e muudatus jääb kehtima ning hakkab püsivalt avaldama erinevat ebasoodsat mõju eeskätt EKÕK-ile ja selle liikmeskonnale, mis on nähtavasti valdavalt vene rahvuslikku või etnilist päritolu. Samuti võib rikkumine avalduda artiklist 5 tulenevate kohustuste tasandil, eeskätt õigust usuvabadusele tagava art 5(d)(vii) ja õigust ühinemisvabadusele sätestava art 5(d)(ix) vaatest, kuivõrd ICERD art 5 kohustab tagama nimetatud õiguste kasutamise võrdsetel alustel ilma rahvusliku või etnilise päritolu alusel vahet tegemata.

³⁷² Õiguskantsler. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-49 (viide 254), lk 3–4; Vabariigi President. Taotlus. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 107 alusel (viide 253), lk 3, 6.

3.4.2. Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku riigieelarvelise toetamise lõpetamine konventsiooni valguses

EKÕK-i riigieelarvelise toetamise lõpetamise puhul näib vahetegemise eeldus olevat täidetud. EKÕK jäeti erinevalt teistest kirikutest riigieelarvelisest toetusest ilma põhjusel, et teda peeti Moskva patriarhaadiga seotud julgeolekuohuks.³⁷³ Seega ei seisnud meede kirikute toetusskeemi üldises lõpetamises ega kõigi liikmete ühetaolises kohtlemises, vaid konkreetse kiriku välistamises olukorras, kus teised samasse toetusskeemi kuuluvad usulised ühendused toetust said. Sellest tulenevalt on põhjust rääkida vahetegemisest vähemalt formaalses mõttes.

Seos kaitstud tunnusega on sarnaselt KiKoS-e muutmise meetmele tuletatav ning seda ei saa täielikult välistada. Toetuseta jätmise vahetu adressaat ei olnud rahvusliku või etnilise päritolu alusel määratletud isikute rühm, vaid Moskva patriarhaadiga seotud usuline ühendus EKÕK. Nagu eelnevalt käsitletud, ei kuulu religioon ICERD art 1 lg-ga 1 kaitstud tunnuste hulka, ent nähtavasti kattub EKÕK-i liikmeskond avalike allikate kohaselt olulisel määral etnilise vene elanikkonnaga ning sellele lisaks on nii ÜRO eriraportöörid kui ka Venemaa ametlik käsitus sidunud meetme mõju venekeelse kogukonnaga, millest Rahvusvaheline Kohus võiks oma senist praktikat arvestades lugeda välja seose etnilise päritoluga. Tasub taas pidada silmas tõika, et Rahvusvaheline Kohus on *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasja otsuse näitel religiooni ja etnilise päritolu põimumist põgusalt käsitlenud. Ühe vastuargumendina oleks siinkohal võimalik esitleda EKÕK-i järgijaskonna etnilise või rahvusliku päritolu heterogeensust. Küll aga on sellegipoolest käesoleval juhul võimalik möönda, et formaalselt religioossele institutsioonile suunatud meede võib sisuliselt ning vahetult tabada rühma, milles põimuvad omavahel religioon ja rahvuslik või etniline päritolu.

Eesmärgi või tagajärje puhul ei näi veenev väide, et EKÕK-i riigieelarvelisest toetusest ilmajätmise eesmärk oli otseselt sihikule võtta rahvuslikku või etnilist päritolu rühma. Avalikest allikatest nähtub erineva kohtlemise põhistamine eeskätt julgeolekukaalutlustega, seostades EKÕK-i Moskva patriarhaadiga ning pidades selle juhtide tegevust Eesti riigi julgeoleku seisukohalt problemaatiliseks³⁷⁴. Sellest johtuvalt on asjakohasem meetme võimalik tagajärg

³⁷³ ERR. Kohus leidis, et Eesti kristliku õigeusu kiriku toetuseta jätmise oli õiguspärane (viide 237).

³⁷⁴ *Ibidem*.

osana kaudsest diskrimineerimisest. Riigieelarvelise toetuse äralangemine võiks ajendada ebasoodsat mõju, ehkki kirikul ei saa olla iseenesest selle saamise eeldust. Nii ei välista toetuse andmise vabatahtlikkus riigi poolt, et selle lõpetamise kui sellisega kaasneb ebasoodne mõju: vähenevad kiriku rahalised vahendid oma tegevuse korraldamiseks ning kiriku ülalpidamiseks. Ebasoodne mõju peab aga kohtupraktikast tulenevalt olema erinev võrdluses teist etnilist päritolu õigeusklike isikurühmaga. Avalikest allikatest paraku ei selgu, kas nähtavasti valdavalt etnilistest eestlastest koosneva järgijaskonnaga Eesti Apostlik-Õigeusu Kirik sai riigieelarvelist toetust ehk kas teisisõnu koheldi vene etnilist päritolu õigeusklikke erinevalt eesti etnilist päritolu õigeusklikest. Üksiti ei piisaks kaudse diskrimineerimise järeldamiseks ka pelgalt erineva ebasoodsa mõju olemasolust. Käesoleval juhul näib selline mõju olevat vähemalt esmapilgul selgitatav kaitstud tunnustest sõltumatu teguriga, s.o julgeolekukaalutlustega, mida on ka Rahvusvaheline Kohus veenval põhistamisel *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasjas aktsepteerinud. Eeltoodut ilmestab eeskätt Tallinna Halduskohtu seisukoht, mille kohaselt puudub riigil kohustus kirikuid riigieelarvest toetada ning EKÕK-i toetusest ilmajätmine kui erinev kohtlemine oli õiguspärane põhjusel, et riik pole kohustatud rahastama kirikut, mille tegevuses nähakse julgeolekuohtu.³⁷⁵ Seetõttu ei ole kaudset diskrimineerimist kujutava erineva ebasoodsa mõju esinemine siinkohal veenev väide, ehkki usu- ja ühinemisvabadust puudutavate meetmete koondmõju tervikuna võib kohtu silmis osutada vastupidisele.

Juhul, kui kohus peaks eeltoodud tuvastama kaitstud tunnustel põhineva erineva ebasoodsa mõju, takistaks rahastuse lõpetamine eeldatavalt eeskätt ICERD art 5(d)(vii) ja art 5(d)(ix) tagatud usuvabaduse ning ühinemisvabaduse tegelikku kasutamist võrdsetel alustel. Seda põhjusel, et rahastuse vähenemine pärsiks tegevust ühingul, mille kaudu väljendatakse usulisi veendumusi. Seeläbi võiks Eesti rikkuda eeskätt ICERD art 2(1)(a) tulenevat kohustust hoiduda riigi ja tema ametiasutuste kaudu rassilisest diskrimineerimisest ning artiklist 5 tulenevat kohustust tagada nimetatud õiguste kasutamine ilma rahvusliku või etnilise päritolu alusel vahet tegemata. Kui asuda seisukohale, et meede kannab endas laiemat halduspraktika mustrit ehk teisisõnu näiteks järjepidevat õigustamatut toetuseta jätmist, võiks täiendavalt kõne alla tulla ka art 2(1)(c) tulenev kohustus vaadata läbi ja muuta või tühistada sellised praktikad, mille tagajärjeks on rassilise diskrimineerimise tekkimine või säilimine.

³⁷⁵ *Ibidem*.

3.4.3. Elamisloaotsused ja sisenemiskeelud konventsiooni valguses

Elamisloa pikendamata jätmine, selle tühistamine ning sisenemiskeeld on olemuslikult konkreetsed piirangud, mis seavad nende adressaadid ebasoodsamasse olukorda. Avalikult on teada vähemalt metropoliit Eugeni elamisloa pikendamata jätmisest ning julgeolekuohu tõttu Schengeni sissesõidukeelu või Eestisse sissesõidukeelu saamisest 7 vaimuliku poolt: Mihhail Sorokatõi (munkpreester Ilja), nunnad Jekaterina Tšainikova ja Elvira Koroleva, Aleksei Šljahtin (munkpreester Mark), Konstantin Korolev, Roman Kolesnikov ning Dmitri Burov (munkpreester Daniil).

Üksikjuhtumitena vaadelduna on need haldusaktid suunatud konkreetsetele isikutele, ent koondvaates osutavad need siiski mustriks, milles piirangud koonduvad EKÕK-i vaimulike ümber: metropoliit Eugeni juhib EKÕK-i, Mihhail Sorokatõi oli otsuse hetkel EKÕK-i Narva piiskopkonna vaimulik, Jekaterina Tšainikova ja Elvira Koroleva olid töösuhtes EKÕK-i Narva Issanda Ülestõusmise peakiriku kogudusega, Aleksei Šljahtin oli töösuhtes EKÕK-iga ning Konstantin Korolev ja Dmitri Burov olid KAPO aastaraamatus märgitud kui EKÕK-i vaimulikud³⁷⁶. Üldjoontes on nimetatud isikuid koheldud erinevalt teistest isikutest, kelle osas tehti positiivsed haldusotsused ning kes sissesõidukeelde ei ole saanud. Sellest tulenevalt on alust rääkida nii vahetegemisest kui ka kitsenduste seadmisest. Kitsenduste seadmine avaldub otseselt selles, et konkreetsete vaimulike viibimine ja usuline tegevus Eestis on elamisloa tühistamise, pikendamata jätmise või sisenemiskeelu toel piiratud.

Kaitstud tunnuste osas tuleb esmalt märkida, et vaidlusaluste meetmete vahetu adressaat ei ole taas rahvusliku või etnilise päritolu alusel määratletud isikute rühm, vaid usulise ühenduse EKÕK-i vaimulikud ning seeläbi ka kiriku järgijaskond. Nagu sai osutatud eelnenud analüüsis, ei kuulu religioon iseenesest ICERD art 1 lg 1 nimetatud kaitstud tunnuste hulka, ent nähtavasti kattub EKÕK-i järgijaskond avalike allikate järgi oluliselt etnilise vene elanikkonnaga ning sellele lisaks on nii ÜRO eriraportöörid kui ka Venemaa narratiiv sidunud meetmete mõju venekeelse

³⁷⁶ Tuul (viide 249), lk 10–13.

kogukonnaga, millest Rahvusvaheline Kohus võiks oma senise praktika valguses tuletada seose etnilise päritoluga. Arvestades, et *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasja otsuse näitel ei pelga kohus religiooni ja etnilise päritolu põimumise käsitlemist, oleks ka siinkohal võimalik vastuargument järgijaskonna mitmekesisusest. Sellegipoolest on kaitstud tunnuste olemasolu siin teatud määral tuletatav ega pole täielikult välistatav.

Ei ole eriliselt veenev väita, et elamislubade pikendamata jätmise, nende tühistamise või sisenemiskeeldude siht oli otseselt kahjustada rahvusliku või etnilise päritoluga rühma. Avalike allikate põhjal on neid otsuseid põhjendatud eeskätt konkreetsete julgeolekukaalutlustega, sealhulgas agressiooni toetavate avalike väljaütlemiste, vaenuliku mõjutustegevuse tõkestamise ning Vene Õigeusu Kiriku struktuuride väidetava kasutamisega teiste riikide julgeoleku õõnestamiseks. Seetõttu on asjakohasem hinnata nende meetmete võimalikku erinevat ebasoodsat mõju kui tagajärge. Kaudse diskrimineerimise vaatest võib ebasoodne mõju seisneda selles, et vaimulike Eestis viibimise ja kiriku juures tegutsemise takistamise tõttu on pärsitud ka asjaomase usulise rühma usuelu tavapärane ja järjepidev toimimine. Ebasoodne mõju peab olema kohtupraktika kohaselt erinev võrdluses teist etnilist päritolu õigeusklikega. Nõnda võiks kõlada argument, et valdavalt etnilistest eestlastest koosneva järgijaskonnaga Eesti Apostlik-Õigeusu Kiriku vaimulikud sääraste haldusotsuste adressaatideks ei lange. Samas nähtub avaliku materjali põhjal, et kõnealused meetmed on olnud seotud konkreetsete vaimulike tegevuse ja individuaalsete ohuhinnangute kui kaitstud tunnustest sõltumatute teguritega. Seetõttu on küll võimalik põhimõtteliselt rääkida erinevast ebasoodsast mõjust, kuid esile tõuseb ka objektiivne ja kaitstud tunnusest sõltumatu tegur, nimelt julgeolek. *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasja näitel pruugib Rahvusvaheline Kohus lugeda seda kaitstud tunnustest sõltumatuks asjaoluks, arvestades, et iga isiku puhul on põhistatud temast lähtuvat ohtu riigi julgeolekule. Nii on näiteks KAPO põhjendanud oma otsust Mihhail Sorokatõi osas, viidates tema koostööle Venemaa saatkonnaga, mis hõlmas lõhestustegevust ja ajaloopropagandat. Dmitri Burovi puhul osutati muu hulgas juhtumile, mil ta koos kaaslasega filmis Võru Taara kasarmute sissepääsu ja väeosa territooriumi.³⁷⁷

³⁷⁷ Tuul (viide 249), lk 10, 12.

Elamislubade pikendamata jätmise, nende tühistamise või sisenemiskeeldude puhul võiks aga ICERD art 1 lg 1 mõttes inimõiguste ja põhivabaduste võrdsetel alustel tunnustamise, kasutamise või teostamise piirang avalduda kõigepealt ICERD art-s 5(d)(i) tagatud liikumis- ja elukohavabaduse tasandil, kuivõrd need meetmed takistavad puudutatud vaimulikel Eestis viibimist, siin elamist ja oma teenimist jätkamist. Seejuures ei pruugi mõju piirduda vaid nimetatud üksikisikutega. Juhul kui haldusotsused raskendavad ka usulise ühenduse võimalust korraldada usuelu, tagada vaimulik teenimine või toimida oma sisemise korralduse ja kanooniliste sidemete kohaselt, võib nende mõju ulatuda ka usuvabaduse ning ühinemisvabaduse tegeliku teostamiseni ICERD art 5(d)(vii) ja art 5(d)(ix) mõttes.

Eelnevast nähtub, et diskrimineerimise argument ei ole käesoleval juhul eriti tugev, kuna võimalik ebasoodne mõju on avalike andmete põhjal vähemalt esmapilgul selgitatav veenva ja kaitstud tunnustest sõltumatu teguriga, s.o konkreetsete julgeolekukaalutlustega. Samas ei saa täielikult välistada, et kohus võiks meetmete koondmõju ja nende praktilisi tagajärgi arvestades pidada võimalikuks kaudset diskrimineerimist. Kui viimast siiski jaatada, võiks Eesti olla rikkunud eeskätt ICERD art-st 2(1)(a) tulenevat kohustust hoiduda riigi ja tema ametiasutuste kaudu rassilisest diskrimineerimisest. Samuti võiks kõne alla tulla art 5 rikkumine, kuivõrd konventsioon kohustab tagama selles sättes nimetatud õiguste kasutamise võrdsetel alustel ilma rahvusliku või etnilise päritolu alusel vahet tegemata. Käesoleval juhul oleksid asjakohased eeskätt art-ga 5(d)(i) tagatud liikumis- ja elukohavabadus ning sõltuvalt meetmete tegelikust mõjust ka alapunktides (vii) ja (ix) vastavalt kaitstud usuvabadus ning ühinemisvabadus. Juhul kui selliseid meetmeid käsitada mitte üksikute otsustena, vaid laiemat halduspraktikat peegeldava muustrina, millest peegeldub vastu järjepidevad põhjendamatud negatiivsed haldusotsused EKÕK-i vaimulike suhtes, võiks täiendavalt tõusetuda ka art-st 2(1)(c) tulenev kohustus vaadata läbi ja muuta või tühistada niisugused õigusaktid ja praktikad, mille tagajärg on rassilise diskrimineerimise tekkimine või säilimine.

3.4.4. Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku rendilepingu lõpetamine konventsiooni valguses

EKÕK-iga rendilepingu lõpetamise puhul nähtub vahetegemine. Osutatud allikatest ilmneb, et küsimus polnud linnale või riigile kuuluva kinnisvara kasutuse üldises ümberkorraldamises, vaid konkreetselt üksnes EKÕK-iga lepingulise suhte lõpetamises. Seda kinnitavad nii Tallinna linnavalitsuse koalitsioonilepingus sätestatud eesmärk lõpetada lepingud, mis laiendavad Vene Föderatsiooni mõjuvälja, kui ka Pärtel-Peeter Pere avaldus, et linn lõpetas üürilepingu Venemaa Föderatsiooni käsilasest Moskva patriarhaadi kirikuga.³⁷⁸ Nõnda eristati formaalselt EKÕK-i teistest usuorganisatsioonidest, kellega rendilepinguid ei lõpetatud, mistõttu on alust järeldada vahetegemist.

Kaitstud tunnuste osas tuleb siingi märkida, et vahetult on puudutatud usuline ühendus ja selle liikmed. Religioon iseenesest ei kuulu ICERD art 1 lg 1 kaitstud tunnuste hulka, kuid käesolevas kontekstis ei saa välistada selle põimumist rahvusliku või etnilise päritoluga, mille suhtes võib Rahvusvaheline Kohus olla *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasja otsuse näitel avatud. Nagu eelnevalt osutatud, pruugib EKÕK-i järgijaskond kattuda olulisel määral etnilise vene elanikkonnaga, ent võimalik on osutada ka kiriku järgijaskonna heterogeensusele. Eelnevast kantuna ei saa aga välistada, et formaalselt usulisele ühendusele suunatud meede võib sisuliselt tabada rühma, kus religioon põimub etnilise või rahvusliku päritoluga.

Rendilepingu lõpetamise puhul ei näi olevat usutav eesmärk võtta otseselt sihikule üks konkreetne rahvuslikku või etnilist päritolu isikurühm. Lepingu lõpetamist põhistati eeskätt sooviga vähendada Venemaa mõju ning käsitati EKÕK-i seotust Moskva patriarhaadiga julgeolekut ohustava mõjutustegevuse riskina.³⁷⁹ Seetõttu on asjakohasem meetme võimalik tagajärg osana kaudsest diskrimineerimisest. Võimalik ebasoodne mõju võib siinkohal avalduda selles, et lepingu lõpetamine piirab usulise ühenduse tegevuseks vajalike (ameti)ruumide kasutust, tingib tegevuse ümberkorraldamise vajaduse ning pärsib seeläbi teatud määral usuliste veendumuste väljendamist selle ühingu kaudu. Ebasoodne mõju on erinev niisamuti võrdluses teist etnilist päritolu

³⁷⁸ ERR. Moskva patriarhaadi õigeusukirik rendib Tallinnas seitset kinnistut (viide 250); ERR. Pere, P.-P. Pärtel-Peeter Pere: uue Tallinna esimesed sada päeva (viide 251).

³⁷⁹ *Ibidem*.

õigeusklikega, eeskätt valdavalt eesti etnilist päritolu järgijaskonnaga Eesti Apostlik-Õigeusu Kiriku näitel, millega lepingute lõpetamist ei nähtu. Seejuures vähendab võimaliku ebasoodsa mõju kaalu asjaolu, et Tallinna linn lõpetas vaid ühe kolmest kehtivast lepingust, mis puudutas teadaolevalt üksnes ametiruumidena kasutatavat hoonet, samal ajal kui Aleksander Nevski katedraali kasutamise leping ja Lasnamäe krunti puudutav hoonestusõigus jäid kehtima. Seetõttu on võimalik erinev ebasoodne mõju siin küll täheldatav, ent selle intensiivsus näib piiratud ning avalike allikate põhjal vähemalt esmapilgul selgitatav kaitstud tunnustest sõltumatute teguritega, nagu välismõju piiramine ja seeläbi julgeoleku tagamine. Samas tuleb pidada silmas seda, et Rahvusvahelise Kohtu ees ei pruugi piisata pelgalt abstraktsest viitest julgeolekukaalutlustele, vaid riigil tuleks tõenäoliselt veenvalt tõendada, kuidas lepingulise suhte lõpetamine tegelikult riigi julgeolekut teenis.

Kui jaatada kaudse diskrimineerimise eelduste, eeskätt põhjendamatut erinevat ebasoodsat mõju kaitstud tunnustega isikurühmale, täidetust, võiks ICERD art 1 lg 1 mõttes inimõiguste ja põhivabaduste võrdsetel alustel tunnustamise, kasutamise või teostamise piirang avalduda ICERD art 5(d)(vii) ja art 5(d)(ix) vaatest. Seda põhjusel, et rendilepingu lõpetamine pärsiks tegevust ühingul, mille kaudu väljendatakse usulisi veendumusi. Käesoleval juhul diskrimineerimise järeldamine on keeruline, kuivõrd võimalik erinev ebasoodne mõju näib vähemalt esmapilgul olevat selgitatav kaitstud tunnustest sõltumatute teguritega. Siiski ei saa täielikult välistada, et kohus võib meetmete koondmõju ja nende praktilisi tagajärgi arvestades pidada võimalikuks kaudset diskrimineerimist. Sel juhul võiks Eesti olla rikkunud eeskätt ICERD art-st 2(1)(a) tulenevat kohustust hoiduda riigi ja tema ametiasutuste kaudu rassilisest diskrimineerimisest. Samuti oleks asjakohane art 5 rikkumine, kuivõrd konventsioon kohustab tagama selles sättes nimetatud õiguste kasutamise võrdsetel alustel, tegemata vahet rahvusliku või etnilise päritolu alusel. Kui sedagi meedet käsitada osana laiemast mustrist, võiks täiendavalt tõusetuda ka art-st 2(1)(c) tulenev kohustus vaadata läbi ja muuta või tühistada õigusaktid ja praktikad, mille tagajärg on rassilise diskrimineerimise tekkimine või säilimine.

3.4.5. Usuvabadust ja ühinemisvabadust puudutavate meetmete koondmõju konventsiooni valguses

Eeltoodud analüüs ilmestas, et usuvabadust puudutavate meetmete puhul tuleb kõne alla üksnes kaudne diskrimineerimine. Paraku leidub iga usuvabadust ja ühinemisvabadust puudutava meetme analüüsis nii tugevusi kui haavatavusi. Seejuures näib diskrimineerimise väite konstrueerimiseks kõige tugevam alus olevat KiKoS-e muutmise seaduse puhul. Nõnda on nii KiKoS-e muutmise, riigieelarvelise toetamise lõpetamise, elamisloaotsuste ja sissesõidukeeldude ning rendilepingu lõpetamise puhul ilmne eeskätt vahetegemine, aga ka teatud juhul kitsenduste seadmine. Iga meetmega pole etnilist või rahvuslikku päritolu kui kaitstud tunnustega isikuid vahetult tabatud, ent sisuliselt on võimalik esitada väide, et EKÕK-i puudutavad meetmed hõlmavad selle valdavalt vene etnilist või venekeelset järgijaskonda. Niisamuti ei nähtu meetmete puhul diskrimineerimise eesmärki, ent on ilmne nendega kaasnev varieeruva ulatusega ebasoodne mõju, mis on erinev ka võrdluses nt valdavalt eesti etnilist päritolu järgijaskonnaga Eesti Apostlik-Õigeusu Kiriku vaatest. Küll aga on esitatud iga meetme kohta kaitstud tunnustest sõltumatu seletus, milleks on valdavalt mõjutustegevusest tuleneva ohu maandamine ning riigi julgeoleku tagamine. Kui näiteks elamisloa ja sissesõidukeelu otsuste puhul on kõlanud igal üksikjuhtumil käsitletud individuaalne ohuhinnang, siis riigieelarvelise toetamise, aga ka rendilepingu lõpetamise puhul võib Eesti olla sunnitud põhistama, milles konkreetselt meetme tinginud julgeolekurisk seisnes. KiKoS-e muutmise puhul on põhistamine eriti kriitiline, arvestades, et riigisisesele on autoriteetsed institutsioonid, eeskätt Vabariigi President ning õiguskantsler, esitanud kahtlusi meetme vajalikkuse, aga ka kohati sobivuse osas. Üksiti, olenemata üksikute meetmete individuaalsest hinnangust, võib Rahvusvaheline Kohus, nagu ka rahvusvaheline kogukond seni, käsitleda neid meetmeid ühtse tervikuna. Sellisel juhul tekib risk, et kui mõne üksikmeetme, näiteks elamisloaotsuste, puhul näib julgeolek eraldivõetuna veenva ja kaitstud tunnustest sõltumatu põhjendusena, ei pruugi see hinnang olla enam sama kaalukas meetmete koondvaates. Kui Rahvusvaheline Kohus käsitleb neid samme ühtse tervikuna, võib see ajendada kohut küsima, kas näiliselt neutraalsed ja julgeolekupõhised otsused moodustasid koos laiema mustri, mis asetab EKÕK-i või Moskva patriarhaadiga seotud õigeusstruktuurid laiemalt ning seeläbi etnilise vene elanikkonna kumulatiivselt märgatavalt ebasoodsamasse olukorda. Tähelepanuväärseks võib osutuda ka tõik, et EKÕK-i järgijaskonna suuruseks on hinnatud ligikaudu 170 000 inimest.

Sellisel juhul võib ka üksikmeetme puhul esmapilgul veenev ja kaalukas julgeolekuargument muutuda kohtu silmis vähem kaalukaks. Eeltoodu tingib eriti määravalt Rahvusvahelise Kohtu kontekstitundlikkuse ja nüansitaju vajalikkuse, mis aitaks kohtul aduda Venemaa religiooni mõjutustegevuseks kasutamise võtteid ning suhestuda seeläbi paremini Eesti julgeolekukaalutlustega.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö raames teostatud kirjanduse, aga ka praktika analüüs ilmestas, et rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon on elav dokument, mis leiab aktiivset ning mõneti loomingulistki rakendust. Oma algetelt dekoloniseerimise ja Ameerika Ühendriikide kodanikuõiguste liikumisi ning antisemiitlike ilmingute hukkamõistu ühendav konventsioon on ühelt poolt aluseks regulaarsele järelevalvele osalisriikide praktika üle ning teisalt vaidlustele nii rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee kui ka Rahvusvahelise Kohtu ees. Seejuures on konventsioon asetunud kohtuvaidlustes märgatavalt sageli riikidevaheliste konfliktide keskmesse, aidates raamistada hinnanguid võimalikule rassilisele diskrimineerimisele relvakonfliktide ning poliitiliste kriiside kontekstis. Sellest kantuna on osad autorid asunud seisukohale, et konventsioon on saanud soodsaks viisiks tuua meelepäraseid, vahel ka rassilisest diskrimineerimisest väljuvaid, riikidevahelisi vaidlusi Rahvusvahelise Kohtu ette.

Osad mõtteavaldused on lubanud endale ka jõulisemat sedastust, et konventsiooni on kohati kasutatud strateegilisteks vaidlusteks, mis kuuluvad õigusprotsesside poliitilise relvana kasutamise arsenalis. Teadupärast hõlmab eeltoodud võtet hübriidsete ohtude loomine, mida viljeleb Eesti idanaaber. Nõnda on Venemaa kuulutanud kaebuste esitamisest Balti riikide, sh Eesti suhtes rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni alusel. Sellest kantuna oli käesoleva magistritöö eesmärk hinnata, kas ja mil määral vastavad asjaomased Eesti seadusandlikud ja haldusalased meetmed konventsioonile, arvestades juurde nii Rahvusvahelise Kohtu kui ka rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee praktikat. Niisamuti sooviti seeläbi kaardistada Eesti väljavaateid võimaliku menetluse korral Rahvusvahelise Kohtu ees.

Selle tarvis anti esimeses peatükis esmalt põgus ülevaade konventsiooni ajaloolisest taustast ning rahvusvahelise dokumendiga loodud õiguslikust raamistikust. Arvestades, et konventsiooni pealkirjastus näib esialgu osutavat vaid kitsalt diskrimineerimisele rassi alusel ning rassilise diskrimineerimise mõtestamine on seejuures keskne meetmete käsitlemisel, tutvustati mõistega hõlmatud kaitstud tunnuseid, aga ka laiemalt võimalikke diskrimineerimise viise ja riikide otsustusruumi kaitstud tunnustega isikurühmade tunnustamisel ning mittekodanike ja kodanike

eristamisel. Oodatavasti toetas teatavat ebakõla konventsiooni nimetuse ja laiema kohaldamisala vahel, teisisõnu lisaks rassile ka nahavärvuse, sugukondliku, etnilise ja rahvusliku päritolu hõlmatust, mõista just eelnevalt tutvustatud konventsiooni eellugu. Niisamuti selgitati komitee ja kohtu rolli konventsiooni rakendamises, sh komitee konventsiooni tõlgenduste loomist oma praktika ja üldsoovituste toel, ning viise, kuidas riikidevahelised vaidlused konventsiooni kohaldamise üle Rahvusvahelise Kohtu ette jõuda võivad. Seejärel, tuvastamaks, kui vastuvõtlik võib Rahvusvaheline Kohus Eesti kui võimaliku kostja seletustele ja argumentidele olla, hinnati kohtu otsustamise suundumust ja nüansitaju eeskätt rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni kohtupraktika, aga ka üldiseid otsustamistrende analüüsinud teadustööde näitel.

Teises peatükis tuvastati konventsiooni kohaldamisala seisukohalt asjakohased meetmed, lähtudes rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee lõppjäreldest Eesti suhtes, ÜRO eriraportöörade pöördumistest ning Venemaa kui võimaliku hageja iga-aastasest raportist Vene kodanike ja nõndanimetatud kaasmaalaste õiguste rikkumiste kohta välisriikides, milles Venemaa Välisministeerium kirjeldab üksikasjalikult väidetavaid rikkumisi, sh diskrimineerimist, mh ka Eestis. Järgnevalt valiti neist eeskätt kattuvad, aga ka konventsiooni kohaldamise eri tahke avada võimaldavad meetmed ja praktika. Saateks tutvustati meetmete ja praktika sisu, nendega taotletavat eesmärki või üldist seletust ning nende vastukaja ja käsitlust riigisisises ja rahvusvahelises arutelus. Eeltoodu võimaldas sisustada kolmanda peatüki meetmete vastavusanalüüsi, kus kõrvutati praktika skemaatiliselt konventsiooni ja selle tõlgendustega. Just käsitluste teatav lahknevus võimaldas juhtida analüüsis tähelepanu võimalikele eri lähtekohtadele ning seeläbi ka Eesti argumentatiivse positsiooni tugevustele ja haavatavustele.

Rekordajaga koostatud ning 1965. aastal vastuvõetud konventsioon omab eripärast positsiooni rahvusvahelises õiguses, olles nähtavasti ainus vahend rassilise diskrimineerimise vastases võitluses, mis on ühtaegu ulatuselt universaalne, kõikehõlmava sisuga, juriidiliselt siduv ning rakendusmeetmeid hõlmav. Konventsiooni ratifitseerinud riigina kohustub Eesti rassilisest diskrimineerimisest hoiduma, konventsiooniga ettenähtud õigusi tagama, alluma komitee järelevalvele, aga ka vaidluste lahendamise mehhanismidele nii rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee kui ka Rahvusvahelise Kohtu ees. Sestap esitab Eesti komiteele perioodilisi

aruandeid, saadab komitee küsimustele vastama riigi esindajaid ning kohandab oma praktikat vastavalt komitee lõppjärelduste vormis avaldatud soovitudele. Kuivõrd Riigikogu võttis vastu rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni artikli 14 lõike 1 alusel deklaratsiooni tegemise seaduse, on Eesti tunnustanud komitee pädevust vaadata läbi üksikisikute või isikurühmade avaldusi selle kohta, et Eesti on rikkunud nende konventsioonialaseid õigusi. Nõnda on teada ka ühest Eesti vastu esitatud avaldusest, kuivõrd artikli 14 menetlused on üldreeglina konfidentsiaalsed lõppotsuse tegemiseni ning vastava teate osas on ÜRO lepingujärelevalve andmebaasis avaldatud lõppdokument. Nimetatud asi puudutas patronüümi puudumist ID-kaardil, ent avaldaja ei suutnud komitee hinnangul näidata piisavalt, milliseid konventsiooniga tagatud õigusi patronüümi puudumine rikub, mistõttu tunnistas komitee avalduse vastuvõetamatuks. Venemaa avaldust arvestades aga on asjakohane komitee pädevus konventsiooni artiklite 11–13 kohaselt vaadata ainulaadseks peetavas riikidevahelise vaidluse menetluses läbi ühe osalisriigi teade teisest, konventsiooni mittetäitvast osalisriigist. Kui nimetatud menetluse või läbirääkimiste teel ei õnnestu lahendada osalisriikide vahelist vaidlust konventsiooni tõlgendamise või kohaldamise üle, võimaldab konventsiooni artikkel 22 anda vaidluse üle Rahvusvahelisele Kohtule. See tähendab, et menetluse läbimine komitee juures pole kohustuslik eeltingimus kohtu poole pöördumiseks, kui vaidlust on püütud lahendada läbirääkimiste teel.

Eesti pole erinevalt osadest teistest osalisriikidest, nagu näiteks Ameerika Ühendriigid ja Iisrael, teinud Rahvusvahelisele Kohtule vaidluse üleandmise artikli 22 osas reservatsiooni. Nii pole Eesti välistanud Rahvusvahelise Kohtu pädevust otsustada konventsiooni tõlgendamise või kohaldamise üle Eesti osas. Säärane reservatsioon sai üheks määravaks takistuseks kohtumenetluse jätkamisele Rahvusvahelise Kohtu kohtuasjas *Kongo Demokraatlik Vabariik vs. Rwanda*, kuivõrd viimati nimetatu oli teinud mh ka rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni vaidluste lahendamise klausli suhtes reservatsiooni. Seejuures on kohtuasja *Gruusia vs. Venemaa* näitel tarvilik kohtu jurisdiktsiooni eeltingimusena sisuliselt arutada riigi tegevuse vastavust konventsioonist tulenevatele kohustustele ning püüda neid küsimusi läbirääkimiste teel lahendada. Eesti vaatest tähendab see, et võimalik vastaspool ei saa tormakalt Rahvusvahelise Kohtu poole pöörduda, vaid peab kas komitee riikidevahelise menetluse või läbirääkimiste korras

osutama konkreetsetele vajakajäämistele Eesti konventsiooni kohaldamisalasse jäävas praktikas ning püüdma neid siiralt riikidevahelise dialoogi raames lahendada.

Eelnimetatud kohtuasjad on vaid kaks kuuest Rahvusvahelise Kohtu ette jõudnud rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni alasest riikidevahelisest vaidlusest. Konventsioon on seega leidnud käsitlust järgmistes kohtuasjades: *Kongo Demokraatlik Vabariik vs. Rwanda*, *Gruusia vs. Venemaa*, *Ukraina vs. Venemaa*, *Katar vs. Araabia Ühendemiraadid* ning nõndanimetatud kaksikkaasustes *Armeenia vs. Aserbaidžaan* ja *Aserbaidžaan vs. Armeenia*. Niisamuti hõlmas konventsiooniga ettenähtud kohustusi ka Rahvusvahelise Kohtu nõuandev arvamus Iisraeli tegevuse õiguslike tagajärgede kohta okupeeritud Palestiina territooriumil, sealhulgas Ida-Jeruusalemmas. Seni on jõutud nii sisulise arutamise kui lõppotsuseni vaid kohtuasjas *Ukraina vs. Venemaa*, ent sarnane väljavaade on ka sisulise arutamise juurde liikunud Armeenia ja Aserbaidžaan kaksikkaasustel. Seeläbi on Rahvusvaheline Kohus näidanud üles võrdlemisi piiravat lähenemist menetluslikele ning sisulistele küsimustele, mis seab teatava künnise kohtuvaidluste lõpuniviimiseks. Eesti kui võimaliku kostja vaatest on tegemist soodsa tõdemusega.

Seejuures, olenemata tagasihoidlikust õnnestumise määra, annavad kõik nimetatud kohtuasjad omal moel tunnetuse Rahvusvahelise Kohtu otsustamise suundumusest või nüansitajust ning pakuvad ositi ka konventsiooni tõlgendusi, sest kuigi Rahvusvahelise Kohtu statuudi kohaselt ei loo kohtuotsused formaalselt siduvaid pretsedente, ei tagane kohus enda sõnul väljakujunenud praktikast kaaluka põhjusega. Nii on tähelepanuväärne, et Rahvusvaheline Kohus ei jätnud jurisdiktsioonilise takistuse kiuste kohtuasjas *Kongo Demokraatlik Vabariik vs. Rwanda* märkimata „kahetsusväärse[t] inimtragöödia[t], inimohvr[ei]d ja tohutu[id] kannatus[i] Kongo Demokraatliku Vabariigi idaosas, mis on tingitud seal jätkuvast võitlemisest“. *Gruusia vs. Venemaa* kohtuasjas viljeles kohus küll õiguskirjanduse kohaselt laiduväärt formalismi jurisdiktsiooni eeltingimuste täidetuse hindamisel, ent samas andis ajutiste meetmete määruks põhjaliku ülevaate vaidluse faktilisest taustast ning Gruusia esitatud konteksti loovatest väidetest, hõlmates sh nt konflikti algeid Lõuna-Osseetias aastatel 1989–1991 ning Nõukogude Liidu lagunemise järel kujunenud olukorda. Piirkonna olukorda erakordseks ja keeruliseks sildistanud

Rahvusvaheline Kohus kasutas konflikti ajaloolist ja poliitilist tausta üksikasjalikult ka esialgsete vastuväidete otsuses.

Lõpplahenduseni jõudnud *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasja pärand on mõistagi teistest ulatuslikum. Nõnda ilmneb kohtuotsusest mh see, et Rahvusvaheline Kohus tunnustas riigi julgeolekut kui seletust kaitstud tunnustega isikute erinevale ebasoodsale mõjutamisele, ent seda eeldusel, et igal üksikjuhtumil oli konkreetset julgeolekukaalutlust põhistatud. Poliitilise opositsiooni kui teise ebasoodsat mõju seletava teguri põimumist etnilise päritoluga Rahvusvaheline Kohus ei arvestanud ning pälvis õiguskirjanduses selle eest ka vastava kriitika, et religiooni ja etnilise päritolu põimumist kohus seevastu põgusalt käsitles ning andis nõnda väärtusliku juhtnööri usuvabadust puudutavate meetmete hindamiseks. Niisamuti sedastas Rahvusvaheline Kohus tähelepanuväärselt ning Eesti praktika vaatest asjakohaselt, et konventsioon ei sisalda küll üldist õigust vähemuskeelsele kooliharidusele, ent võib siiski piirata muudatusi vähemuskeelses koolihariduses, kui üleminek kvalifitseerub rassiliseks diskrimineerimiseks. Nii saab see kohtu hinnangul olla eriti juhul, kui vähemuskeelse õppe vähendamine või lõpetamine viiakse ellu viisil, mis muudab rahvusliku või etnilise rühma liikmetele ebamõistlikult keeruliseks tagada, et nende lapsed ei satuks hariduse omandamisel ülemäära koormavate katkestuste või järskude muutuste ette senises esmases õppekeeles. Seejuures võib kohtu põhistusest tuletada seda, et olukorras, kus erinev ebasoodne mõju kaitstud tunnustega isikutele on märgatavalt suur, peaks kostja nähtavasti eriti põhjalikult tõendama meetmete põhinemist kaitstud tunnustest sõltumatutel teguritel. Märkimist väärib ka kohtu sedastus, et konventsiooni reguleerimisalast ei jää välja selline kodakondsusseaduste kohaldamine, mille tulemus on eesmärgi või tagajärje poolest rahvuslikul või etnilisel päritolul põhinev diskrimineerimine. Kohtuotsuse tervikvaatest näis otsustamine andvat vahelduvat kaalu osapoolte argumentidele ning konservatiivne lähenemine poliitilise opositsiooni põimumisele ja nimetatud seletuste aktsepteerimine omakorda soosivat Eestit kui võimalikku kostjat.

Kohtuasja *Katar vs. Araabia Ühendemiraadid* otsuses ilmestas kohus oma ranget ning osade mõtteavaldajate hinnangul elukauget käekirja kodanike ja mittekodanike eristamise piiri tabavate meetmete puhul, mistap sedastati otsuses, et konventsiooni mõiste „rahvuslik päritolu” ei hõlma isiku olemasolevat kodakondsust. Rahvusvaheline Kohus leidis, et päritolu viitab sünnijärgsele

sidemele rahvusliku või etnilise rühmaga, rahvus on aga ajas muutuda võiv riigi diskretsiooni alla kuuluv õiguslik omadus. Samas on asjakohane tõik, et kohus ei välistanud eos võimalust, et kodakondsuse põhjal eristav meede võib olla kaudselt diskrimineeriv, märkides seejuures, et pelgalt kollateraalsest või kõrvalmõjust kaitstud tunnustega isikutele selle järeldamiseks ei piisa.

Armeenia ja Aserbaidžani kaksikkaasuste panus konventsiooni tõlgenduste kujundamisse saab veel aegamisi muutuma, ent senisedki otsused esialgsete vastuväidete osas on pakkunud väärt materjali. Lisaks rassilise diskrimineerimise võimaliku kõrge kontekstuaalsuse nentimisele leidis Rahvusvaheline Kohus muu hulgas seda, et keskkonnakahju põhjustamine võib iseenesest teatud juhtudel kujutada rassilist diskrimineerimist. Seevastu on õiguskirjanduses ning kohtunike eriarvamuses kõlanud ka etteheited liiga üldistavast lähenemisest, arvestades poolte tõstatatud tõlgendusküsimuste keerukust, ning seda, et kohus tugines konkureerivatele seletustele viisil, mis viis diskrimineerimise väidete sisulise välistamiseni juba jurisdiktsiooni hindamise faasis, ehkki niisugune kaalumine kuulub pigem põhiasja kui kohtu pädevuse otsustamise juurde. Kuigi eelnimetatut peetakse problemaatiliseks suundumuseks, võiks see Eesti kui võimaliku kostja vaatest olla soodne, võimaldades nähtavasti veenva põhistamisega välistada teatud väidete edasise menetlemise kohtumenetluse varajases faasis.

Palestiina nõuandvas otsuses ilmestas kohus peaaesjalikult märgilist kontekstitaju, andes põhjaliku ülevaate Palestiina ja üldisest regionaalsest kontekstist ning käsitledes laia hulka meetmeid osana struktuursetest režiimist. Tähelepanuväärne on seejuures ka kohtunik Nolte eriarvamus, milles ta nentis olukorra käsitlemist linnulennult ning pidas kahetsusväärseks vähest nähtavat suhestumist Israeli enda ametlikult esitatud julgeolekukaalutlustega. Esimest riski peaks Eesti puhul maandama riikidevahelise vaidluse eripärana võistlev menetlus ja vastastikune tõendamine, mis sunnib kohut liikuma just juhtumipõhise ja üksikasjaliku hinnangu suunas. Kohtunik Nolte teine tõdemus on aga taas soodne Eestile, kui kohus peaks julgeolekule rajatud meetmete seletusi käsitlema nendega nähtavalt otsuses suhestudes.

Sellele lisaks ilmestas õiguskirjanduse analüüs kohtunike üldise otsustamise suundumuse kohta seda, et Rahvusvahelise Kohtu kohtunike taust võib mõnel juhul mõjutada nende põhistamist ning vahel ka hääletamist, et selle mõju otsustamisele ei peeta ilmtingimata otseseks ja järjekindlaks,

kuivõrd tasakaaluks on paigas institutsionaalsed piirangud. Sellegipoolest ei saa jätta tähelepanuta täheldusi, et kohtunikud kalduvad soosima neid ametisse nimetanud riike, mis muudab markantseks õiguskirjanduses tehtud osutuse, et näiteks *Gruusia vs. Venemaa* kohtuasjas hääletasid Venemaa esialgsete vastuväidete rahuldamise poolt nii Venemaa kui Hiina kohtunik, samas kui Prantsusmaa ja Ameerika Ühendriikide kohtunikud toetasid kohtu jurisdiktsiooni olemasolu. Vastukaaluks tasub aga märkida, et võimaliku kohtuvaidluse korral Rahvusvahelise Kohtu ees saaksid nii Eesti kui ka Venemaa tulenevalt Rahvusvahelise Kohtu statuudi artikkel 31 lõikest 3 valida oma äranägemisel isikud, kes asja arutamisel kohtunikena osa võtavad, kuivõrd kohtu koosseisus ei ole ühtki kohtunikku, kes poolte kodakondsusse kuulub.

Konventsiooni ajaloolise ja regulatsioonialase tutvustuse, kohtupraktika analüüsi ning selle toel Eesti vaatest olulisemate suundumuste esiletoomise järel anti teises peatükis ülevaade meetmetest, mis on konventsiooni vaatekohast asjakohased. Rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee viimatistest lõppjäreldest Eesti osas jäid peaasjalikult kõlama mure määratlemata kodakondsusega isikute jätkuvalt suure arvu pärast; keelepoliitika, mis tasakaalustavat eesti keele oskuse nõuet liiga nõrgalt mitmekesisuse tunnustamisega ning muu hulgas ka eestikeelsele õppele üleminek ja riigikeele edendamine karistuslike meetmetega eeskätt tööturul. Kuigi komitee soovitas lõpusõnades eriliselt rõhutada just määratlemata kodakondsust, keeleoskust, vaenukõne ja -kuritegude regulatsiooni ning roma laste haridust, käsitleti eelnevalt lisaks ka tervikliku diskrimineerimisvastase seaduse puudumist ja rassilise diskrimineerimise normide vähest kasutamist.

Asjakohaste meetmete tuvastamise teine lähtekoht oli ÜRO eriraportööride pöördumised Eesti poole nii 2023. kui ka 2025. aastal. Esimeses avalduses väljendasid eksperdid muret eestikeelsele õppele ülemineku üle, suhtudes kriitiliselt vähemuskeelse hariduse kaotamise ning nimetades etnilisi ja keelelisi vähemusi puudutavat meedet potentsiaalselt diskrimineerivaks. Esmajoones muretas eriraportööre just venekeelne vähemus. Teises avalduses väljendasid eksperdid muret Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku vastu suunatud seadusandlike ja haldusalaste meetmete üle, osutades näiteks kirikute ja koguduste seaduse muutmisele, avaliku rahastamise lõpetamisele, Pühtitsa kloostri kindlustusmaksete suurenemisele, aga ka vaimulikke mõjutavatele piiravatele elamislubadele.

Viimasena käsitletud Venemaa Välisministeeriumi raport Vene kodanike ja nõndanimetatud kaasmaalaste õiguste rikkumistest välisriikides kirjeldas ülima üksikasjalikkusega kõikvõimalikke etteheiteid Eesti praktikale, ent seda nähtavalt võtmes, mis aitab edendada sealse režiimi strateegilisi eesmärke. Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni vaatest tõusid eriliselt esile osutused kodakondsusetusele, keele- ja hariduspoliitikale ning vaenukõnele. Nii heideti ette suurt kodakondsusetute hulka, mis on valdavalt venekeelne ning kellel on sellest tulenevalt piiratud poliitilised õigused. Keele- ja hariduspoliitika osas väideti, et eestikeelsele õppele üleminek, õpetajatele kehtestatud kõrged keelenõuded ja keeleameti järelevalvepraktika tabavad venekeelset kogukonda ebaproportsionaalselt, vähendades nende ligipääsu kvaliteetsele haridusele ja tööhõivele. Lisaks heideti raportis ette, et Eestis esineb ulatuslik vaenukõne ja ksenofoobne retoorika, mh poliitilises diskursuses, ning et riik ei reageeri sellele piisavalt.

Tõukudes teatavast kattuvusest ning kontsentreeritumast tähelepanust kindlatele teemaplokkidele, valiti neli analüüsivat meetet või praktikat, mis võimaldavad avada konventsiooni kohaldamise eri tahke: kodakondsuspoliitika, eeskätt määratlemata kodakondsuse staatuse ja sellega kaasnevate kitsenduste säilitamine; kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõiguse piiramine kolmandate riikide kodanike ja määratlemata kodakondsusega isikute suhtes ning usuvabadust ja ühinemisvabadust riivavad meetmed. Seejärel tutvustati iga eelnimetatud meetme ja praktika sisu, eesmärki ning lahknevaid käsitlusi riigisiseses ja rahvusvahelises arutelus.

Kolmanda peatüki vastavusanalüüs ilmestas, et valitud meetmete osas pole iseäranis keeruline konstrueerida rassilise diskrimineerimise väidet. Küll aga selle põhistamine võib sõltuvalt meetmest olla väljakutsuv. Kohtuasja *Ukraina vs. Venemaa* otsuse, aga ka konventsiooni enda artikkel 1 lõike 1 näitel on rassilise diskrimineerimise eeldused järgnevad: (1.1.) vahe või erandi tegemine, kitsenduse seadmine või eelistamine, (1.2.) mis põhineb rassil, nahavärvusel, sugukondlikul, rahvuslikul või etnilisel päritolul ning (2.1.) mille eesmärk või tagajärg on (2.2.) inimõiguste või põhivabaduste võrdsetel alustel tunnustamise, kasutamise või teostamise piiramine. Kui eesmärgipärane eristamine annab tunnistust otsesest diskrimineerimisest, siis selle kaasnemine ebasoodsa tagajärjena osutab kaudsele diskrimineerimisele. Viimati nimetatut kohta

on Rahvusvaheline Kohus märkinud, et tegemist peab olema pealtnäha neutraalse meetme mõjuga, mis osutab põhinemisele keelatud alustele. Nii on see kohtu hinnangul olukorras, kus veenvad tõendid ilmestavad, et neutraalne meede toob kaitstud tunnusega isikule või isikute rühmale kaasa erineva ebasoodsa mõju, välja arvatud juhul, kui mõju on võimalik selgitada põhjustega, mis ei seostu art 1 lg-s 1 nimetatud alustega. Seejuures pelgalt kollateraalsest või kõrvalmõjust kaitstud tunnuste alusel eristatavatele isikutele ei piisa rassilise diskrimineerimise jaatamiseks konventsiooni mõistes.

Kui eristamist või kitsenduste seadmist võis igast nimetatud meetmest või praktikast tuletada, siis seotust kaitstud tunnustega tuli enamasti tuletada. Tähelepanuväärselt otsesele diskrimineerimisele osutavat eesmärgipärast eristamist kaitstud tunnuste alusel ühelgi juhul ei nähtunud. Äärmisel juhul saab valitud seadusandlike ja haldusalaste meetmete kohta esitada väiteid kaudsest diskrimineerimisest ning osutada erinevale ebasoodsale mõjule. Seevastu joonistus väga selgelt välja, et Eestil on nii meetmete endi materjalides kui ka avalikus arutelus kinnistatud seletused ehk nõndanimetatud kaitstud tunnustest sõltumatud tegurid, milleks on valdavalt julgeolek. Iseenesest sellele tuginemine võib Eestile olla soodne, arvestades, et Rahvusvaheline Kohus on seda seletusena varasemalt tunnustanud, ent arvestada tuleb kohustusega tõendada, millised julgeolekuohud või -kaalutlused prevaleerisid igal üksikjuhtumil.

Seejuures saaks Eesti vastaspool rajada nähtavasti võrdlemisi sujuva argumentatsiooni just eestikeelsele õppele ülemineku ümber. Seda põhjusel, et Rahvusvaheline Kohus andis *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasja otsuses väga selged juhtnöörid haridussüsteemi ümberkorraldavate, eeskätt õppekeelt puudutavate meetmete rassilise diskrimineerimise hindamiseks. Ka skemaatiliselt hinnates selgus, et erinevalt teistest meetmetest võib seotus kaitstud tunnustega olla märgatavalt selgem. Keerulisem oleks seevastu põhistada ja kaitsta väidet diskrimineerimisest kodakondsuse põhjal eristavate meetmete puhul, mis puudutavad näiteks kitsendusi määratlemata kodakondsusega isikutele ning kolmandate riikide kodanike valimisõiguse piiramist kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel.

Määratlemata kodakondsuse puhul eristati analüüsis konkreetseid kitsendusi, mis selle staatusega kaasnevad (nt ligipääs avaliku teenistuse ametikohtadele, valimisõigus), ning kodakondsust ja

naturalisatsiooni käsitlevaid seadusi kui selliseid. Seda eeskätt põhjusel, et *Ukraina vs. Venemaa* kohtuasja otsuses märkis Rahvusvaheline Kohus, et konventsiooni reguleerimisalast ei jää välja selline kodakondsusseaduste kohaldamine, mille tulemus on eesmärgi või tagajärje poolest rahvuslikul või etnilisel päritolul põhinev diskrimineerimine. Määratlemata kodakondsuse kategooria säilitamise puhul tuli jaatada vähemalt vahetegemist isikute vahel ning nende teatud õiguste osas ka kitsenduste seadmist. Seda põhjusel, et määratlemata kodakondsuse kategooria näeb Eesti õiguskorras eraldi staatuse ette isikutele, kellel ei ole Eesti ega muu riigi kodakondsust, ning seob sellest staatusest sõltuvusse juurdepääsu teatud õigustele ja hüvedele. Kaitstud tunnustega seotust oli tarvilik tuletada, arvestades, et kohtupraktika kohaselt ei hõlma konventsioonis nimetatud rahvuslik päritolu kaitstud tunnusena kehtivat kodakondsust ning ka konventsiooni enda sätete kohaselt ei kohaldata seda eristamiste, erandite, kitsenduste ega eelistuste suhtes, mida osalisriik kehtestab erinevalt oma kodanikele ja mittekodanikele. Küll aga võimaldasid käsitletud allikad esitada väidet, et määratlemata kodakondsusega isikud on valdavalt vene etnilist või rahvuslikku päritolu, mistõttu võiks kõiksugu staatusega kaasnevad kitsendused tabada vahetult ning teisese mõjuta just kaitstud tunnustega isikurühma. Nimetatu ümberlukkamiseks peaks Eesti esitama veenvaid tõendeid määratlemata kodakondsusega isikute kui rühma etnilise või rahvusliku päritolu heterogeensusest. Eesmärki kitsendada teatud etnilise või rahvusliku päritoluga rühma ei nähtunud ning vastupidiselt oli ilmne, et riigina on järjepidevalt töötatud kodakondsusetuse vähendamise nimel. Kuigi tuli nentida erinevat ebasoodsat mõju, mis staatuse piirangutega kaasneb, on Eestil võimalik seletada seda tõsiasi, et määratlemata kodakondsusega isikud on mittekodanikud, kellele seda liiki hüvesid ei pakuta ega peagi rahvusvahelise praktika kohaselt pakkuma. Küll aga võib nõrkuskoht olla kohaliku omavalitsuse volikogu valimisõiguse piiramine, mille osas on rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee soovitanud liikuda vastupidiselt valimis- ja kandideerimisõiguse laiendamise suunas. Mis aga puudutab konkreetselt kodakondsuse seadust, selgus analüüsis, et olenemata avalikult kõlanud etteheidetest kodakondsuse saamise keerukusest, on ebasoodsat mõju määratlemata kodakondsusega isikutele Eesti kodakondsuse saamisel raske põhistada, arvestades, et kodakondsusetuse taastootmine on lõpetatud ning kodakondsuse saamise protsessi on lihtsustatud nii koolinoortele kui ka eakatele. Pidades silmas tõika, et riik läheneb erilise pühendumusega riigikeeleõppe soodustamisele piirkondades, kus elanike valdav esmane keel pole eesti keel, võiks

olla mõju määratlemata kodakondsusega isikutele vastupidiselt soodsam võrdluses teiste välismaalastega.

Ka valimisõiguse piiramine kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel tabab mõneti Eestile soodsat tundlikku kodanike ja mittekodanike eristamise piiri. Erinev kohtlemine kodanike ja mittekodanike, sh määratlemata kodakondsusega isikute ja kolmandate riikide kodanike vahel on sellega ilmne. Kolmandate riikide puhul on seos kaitstud tunnustega tunduvalt nõrgem ning arvestades Rahvusvahelise Kohtu otsust kohtuasjas *Katar vs. Araabia Ühendemiraadid*, peaks Eesti vastaspool väga veenvalt põhistama, kuidas kodakondsuse alusel eristav meede tabab vahetult, mitte kollateraalselt, konkreetset kaitstud tunnustega isikurühma. Seevastu määratlemata kodakondsusega isikute puhul on seotust mõnevõrra lihtsam põhistada. Eesmärk tabada mõnda etnilist või rahvuslikku päritolu rühma ei nähtu, vastupidiselt on meede sõnastatud selgelt kodakondsuspõhiselt. Erinev ebasoodne mõju on aga ilmsem, arvestades, et piirang kitsendab otseselt puudutatud isikurühmade poliitilisi õigusi ja nende võimalust osaleda kohaliku elu küsimuste kujundamises. Märgiline võib kohtu jaoks olla tõsiasi, et kokku kaotas valimisõiguse ligikaudu 150 000 elanikku, mistõttu tuleb erilise hoolega põhjendada meetme põhinemist kaitstud tunnustest sõltumatutel teguritel. Ehkki selleks on käesoleval juhul julgeoleku tagamise argument, võib nõrkuskoht olla meedet käsitlenud arutelus esitatud tähelepanekud, et kandideerimisõigus oli juba niigi reserveeritud Eesti kodanikele ning põhiseadus võimaldab põhiseaduslikku korda ohustavate poliitiliste ühenduste tegevuse lõpetada. Nõnda peab Eesti võimaliku kostjana olema valmis selgitama, millist julgeolekuohtu kujutas valimisõiguse säilitamine, pidades silmas, et Eesti julgeolek oli 1990. aastatel Vene vägede kohalolu ning liikmesuse puudumise tõttu Euroopa Liidus ja NATO-s haavatavam, ent sellest hoolimata ei peetud siis vajalikuks püsielanike kohaliku valimisõiguse kitsendamist.

Eestikeelsele õppele ülemineku puhul oli tõukuvalt kohtuasja *Ukraina vs. Venemaa* otsusest keskne analüüsida viisi, kuidas üleminekut teostatakse, mitte selle elluviimise fakti kui sellist, arvestades, et konventsioon ei taga kohtu hinnangul õigust avalikule vähemuskeelsele haridusele. Meetme puhul ei ole tegemist pelgalt tehnilise eristava muudatusega, vaid vähemalt osade õpilaste suhtes kitsendusega, mis piirab senises õppekeeles õppe jätkamise võimalust. Sama kohtuasja otsuse najal saaks esitada väite, et kuivõrd üleminek puudutab eriti selgelt vene õppekeele ja

keelekümbelusõppes õppivaid õpilasi, on olemas seos vene etnilise või rahvusliku päritoluga, arvestades, et keel on kohtu sõnutsi oluline sotsiaalne side etnilise rühma liikmete vahel. Siingi puudub eesmärk võtta sihikule kindlat etnilist või rahvuslikku päritolu isikurühma, küll aga on võimalik üksikasjalikult sisustada erinevat ebasoodsat mõju: lisaks tõigale, et õpilased peavad minema üle uuele õppekeelele, võivad muutusega kaasneda nii seniste ennustuste kui ka tänaseks ilmsiks tulnud tulemuste pinnalt ebasoodsad mõjud. Nõnda on nenditud õpitulemuste langemist, stressi süvenemist, iseseisvale õppele kuluva aja ja puudumiste suurenemist ning märgatavalt suuremaid õpiraskusi just neljandates klassides. Eestil tuleks seega tõendada erilise hoolega seda, et riik on suutnud üleminekut praktiliselt korraldada viisil, mis ei sea vene õppekeelele seotud õpilasi hariduse omandamisel ebaproportsionaalselt ebasoodsasse olukorda. Kuigi on võimalik rõhuda reformi laiemale etapiviisilisusele, ettevalmistamisele nii riigi kui ka individuaalsel tasandil, peab olema valmis põhistama sedagi, miks ei alustatud üleminekut üksnes esimesest klassist ning kaasati ka neljandad klassid.

Usuvabadust ja ühinemisvabadust riivavate meetmete puhul valiti analüüsiks neli peamist: kirikute ja koguduste seaduse muutmine, Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku riigieelarvelise toetamise lõpetamine, Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku vaimulike elamislubade ja sissesõidukeelde puudutavad otsused ning Eesti Kristliku Õigeusu Kirikuga rendilepingu lõpetamine. Kõikide nimetatud meetmete puhul oli täheldatav vahetegemine, sh ka seadusemuudatuse puhul, mis oli sõnastatud formaalselt, ent mille ettevalmistavast materjalist ja käsitlevast arutelust selgus Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku tõenäoline eristamine. Kuivõrd konventsioon ei nimeta religiooni kaitstud tunnuseks, tuli meetmete seotust nendega tuletada. Siinkohal arvestati nii komitee kui ka kohtu praktikat, milles mööndi religiooni põimumist näiteks etnilise päritoluga. Arvestades kõlanud seisukohti, et Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku järgijaskond koosneb valdavalt etnilistest venelastest, tuli võimalikku seotust kaitstud tunnustega nentida. Ühegi meetme puhul ei tulnud ilmsiks eesmärki tabada mõnda etnilist või rahvuslikku päritolu isikurühma, ent neist igaüks avaldas omal moel ebasoodsat mõju: seadusemuudatus võib kannustada usuorganisatsioone katkestama välissidemeid, sh õpetuslikke, vajadusel oma organisatsiooni ümberkorraldama ning võib teatud juhtudel päädida usuorganisatsiooni sundlõpetamisega; riigieelarvelise toetamise lõpetamine tähendab kiriku enda eelarveliste vahendite vähenemist; elamisloa ja sissesõidukeelu otsused takistavad kõnealustel vaimulikel Eestis viibimist ja kiriku juures tegutsemist, mis

omakorda päsib asjaomase usulise rühma usuelu tavapärasest ja järjepidevast toimimisest; rendilepingu lõpetamine piirab usulise ühenduse tegevuseks vajalike (ameti)ruumide kasutust ning tingib tegevuse ümberkorraldamise vajaduse, olgugi et mõju iseenesest pole eriliselt suur, arvestades, et lõpetati vaid üks mitmest lepingust. Seejuures hinnati tõukvalt *Ukraina* vs. *Venemaa* kohtuvaidluse otsusest mõju erinevust võrdluses Eesti Apostlik-Õigeusu Kirikuga, mille järgijaskond koosnevat avalikele allikatele tuginedes valdavalt etnilistest eestlastest. Kuivõrd nimetatud kirikut seadusemuudatus pealtnäha ei sunni välissuhteid ümberkorraldama ning riigieelarvelise toetamise lõpetamine, elamisloaotsused, sissesõidukeelud ja lepingute lõpetamised ei taba, tuli nentida ebasoodsa mõju erinevust. Märkimisväärne on ka eeldatav Eesti Kristliku Õigeusu Kiriku järgijaskonna suurus, mis küündivat ligikaudu 170 000 inimeseni, mistõttu Eestil tuleks võimaliku kostjana eriti suure hoolega põhistada meetme mõju kaitstud tunnusest sõltumatute teguritega. Selleks on valdavalt olnud mõjutustegevuse takistamine ning julgeolekuohu maandamine. Kuigi Rahvusvaheline Kohus on seda seletusena varasemalt aktsepteerinud, peab nähtavasti igal üksikjuhtumil olema osutatud konkreetsele julgeolekukaalutlusele. Kui selline selgitus on eriti tugev elamisloa ja sissesõidukeelu otsustes, kus on selgelt ära näidatud iga otsuse adressaadist lähtuv julgeolekuoht, siis näiteks seadusemuudatuse puhul nõrgestavad Eesti positsiooni avalikus arutelus, sh ka autoriteetsetelt institutsioonidelt, nagu Vabariigi President ja õiguskantsler, kõlanud kriitika õpetuslike sidemete hõlmatuses ebavajalikkusest ja küsitavast sobivusest taotletava eesmärgi saavutamisel ning tähelepanekud, et kehtivas õiguses on juba olemas jõulised vahendid julgeolekuohu ohjeldamiseks. Just eeltoodud meetmete käsitlemisel muutub eriti kriitiliseks kohtu nüansi- ja kontekstitaju, mis toetaks kohut usuvabadust katteloarina kasutava Venemaa mõjutustegevuse võtete ning sellest lähtuvate riigi julgeolekuohtude adumisel.

Kokkuvõttes tuleb sedastada, et konventsioon, mis oma nimelt näib pealtnäha käsitlevat kitsalt diskrimineerimist rassi alusel ning ei seostu seega tugevalt Eesti praktikaga, on vägagi asjakohane riigi tegevuse vaatlemiseks. Nii on tuvastatav hulk meetmeid, mis võiksid selle huvisfääri jääda. Võimaliku menetluse korral Rahvusvahelise Kohtu ees pole Eesti eduväljavaated ette määratud, arvestades, et kohtu otsustamissuundumused ning meetmete vastavusanalüüs ilmestavad nii riigi positsiooni soosivaid aspekte kui ka haavatavusi, mis vajavad argumenteerimisel ja tõendamisel tõenäoliselt suuremat tähelepanu. Oodatavasti pakkus magistritöö mitmekülgset konventsiooni

praktika analüüsi ning hinnangut Eesti enda praktikale konventsiooni valguses, mis pakub väärt juhtnööre nii kohtumenetluse kui ka üldiselt vähemuste õiguste tasakaalustamiseks eri meetmete sisseviimise tarvis.

THE INTERNATIONAL CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF RACIAL DISCRIMINATION: INTERPRETATIONS AND ESTONIAN PRACTICE IN THEIR LIGHT

Summary

Human rights and fundamental freedoms do not operate in a vacuum. In Estonia, questions concerning minority rights have become increasingly intertwined with national security, especially in light of Russia's hostile influence operations, its use of religion and „compatriot protection“ rhetoric as instruments of foreign policy, and the broader geopolitical consequences of the war against Ukraine. Estonia, like several other states situated near Russia, has responded to perceived security risks through legislative and administrative measures. At the same time, these measures have pursued broader political aims, above all the integration of Russian-speaking and other minority communities into a common Estonian civic and linguistic space. This has created a legally and politically sensitive field in which state security, social cohesion, and minority protection may support one another, but may also come into friction. The present master's thesis examines that tension through the lens of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD).

Although the title of ICERD appears, at first glance, to concern only discrimination on grounds of race, the Convention is in fact highly relevant to a state such as Estonia, where contemporary legal controversies often concern language, citizenship, ethnicity, and the treatment of minority-linked institutions rather than openly racial categories in any narrow sense. The thesis starts from the proposition that ICERD may become important precisely where a state adopts formally neutral measures in response to security or integration concerns, but those measures affect groups that can plausibly be connected to national or ethnic origin. Estonia provides an especially revealing case study because several recent or ongoing reforms have touched fields in which national or ethnic minorities are somewhat visible: citizenship policy, local democratic participation, public education, and the legal and institutional position of Orthodox religious structures associated in public debate with the Russian-speaking population.

The Convention itself has a distinctive historical and normative DNA, and understanding that background is essential to understanding why it can be relevant far beyond classical images of racism alone. As the thesis shows, ICERD emerged from several overlapping developments in the early post-war decades. One of these was the broader post-war delegitimisation of racial hierarchy and the gradual development of international human rights standards. Another was decolonisation, especially the political pressure exerted by the newly independent African and Asian states, which demanded stronger legal condemnation of racial domination and more effective international supervision. A third was the changing understanding of race itself. UNESCO's post-war statements played an important role in challenging biological conceptions of race and in shaping the idea that race should be treated not as a scientific essence but as a social myth with devastating legal and political consequences. These currents did not remain abstract. They were sharpened by the lived realities of apartheid and colonialism, by the United States civil rights movement, and by renewed international alarm over antisemitic incidents in Europe.

Particularly important in the thesis's historical account is the way antisemitism became intertwined with the emerging international legal framework against racial discrimination. The desecration of the Cologne synagogue in 1959 and the broader wave of antisemitic incidents that followed helped push the issue onto the agenda of United Nations bodies. The thesis explains that, in those discussions, even the wording used in relation to „so-called racial prejudice“ reflected a move away from biologically essentialist understanding of race. This is one reason why the final treaty cannot be read narrowly. The Convention that emerged from these processes was shaped not only by the idea of equality in the abstract, but also by the recognition that discrimination may be organised around categories that are historically and socially constructed, including categories linked to descent, national origin, and ethnic origin. This is why a treaty called the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination can be directly relevant to questions about language, identity, and national minorities in a state like Estonia.

The thesis also stresses that ICERD belongs to a wider minority-rights architecture in international law. Minority protection is not built around a single treaty, but around a layered system consisting of domestic constitutional guarantees, regional human-rights instruments, and global treaty law. Within that system, minority protection rests on two partly overlapping pillars. The first is the

prohibition of discrimination. The second consists of measures aimed at preserving and promoting the identity of minority groups. ICERD is especially significant because it reflects both. It not only prohibits racial discrimination, but also allows, and at times requires, special measures intended to secure substantive equality where groups have suffered structural disadvantage. In this sense, the Convention is not merely a negative instrument of restraint. It is also a positive framework for addressing historically embedded inequality.

From that starting point, the thesis asks whether, and to what extent, selected Estonian legislative and administrative measures comply with the obligations arising under ICERD, and what Estonia's prospects would be in possible proceedings before the International Court of Justice, especially in the light of Russia's stated intention to use ICERD against the Baltic States and its announcements that it has submitted pre-trial complaints against Estonia, Latvia and Lithuania. At the same time, the legal importance of the issue does not depend solely on Russian strategy, since Estonia remains independently bound by its obligations under the Convention and its practice may in any event be subject to international scrutiny. The practical ambition of the thesis is twofold. On the one hand, it seeks to provide guidance for balancing legitimate state interests, especially security and integration, against minority rights. On the other hand, it seeks to clarify how Estonia's position might be argued and defended in potential international litigation or in broader exchanges with international monitoring bodies. The work therefore aims not only to contribute to legal scholarship, but also to offer a framework of analysis that may be relevant for policy-making and for Estonia's future legal argumentation in international fora.

Methodologically, the thesis is based primarily on doctrinal legal analysis. It interprets the relevant provisions of ICERD, examines their development in treaty practice, and places them in dialogue with the interpretative work of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination and the jurisprudence of the International Court of Justice. At the same time, the thesis is not confined to abstract treaty interpretation. It also uses contextual analysis. This means that Estonian legislative reforms and administrative measures are examined not only as texts, but also through their officially stated aims, preparatory materials, implementation logic, and the domestic and international debate surrounding them. In this respect, the thesis combines close reading of legal

norms with attention to institutional context, state explanations, and the practical effects under discussion.

The structure of the thesis follows that method. The first chapter introduces ICERD, its historical background, its legal framework, and the institutional mechanisms through which it is supervised and enforced. It also reviews the International Court of Justice's ICERD-related case law in order to identify broader tendencies in the Court's approach to the Convention and to assess how willing the Court may be to consider contextual explanations offered by states. The second chapter identifies the Estonian legislative and administrative measures most likely to be relevant under ICERD and collects together the main domestic and international discussions surrounding them. The third chapter carries out the compliance analysis itself, comparing the selected measures with the text of the Convention, the practice of the Committee, and the Court's interpretative approach. In this way, the thesis moves from framework, to selection of measures, to legal assessment.

A substantial part of the first chapter is devoted to clarifying the scope of ICERD itself. This is important because the Convention's title may mislead a reader into assuming that it covers only a narrow and biologically inflected concept of race. In fact, Article 1 defines racial discrimination broadly as distinctions, exclusion, restrictions, or preferences based on race, colour, descent, or national or ethnic origin that have the purpose or effect of impairing equal enjoyment of human rights and fundamental freedoms. The thesis explains that this formulation has two especially important consequences. First, the Convention is not limited to intentional discrimination. A measure may fall within ICERD even where discriminatory intent cannot be proven, so long as it has a sufficiently distinct adverse effect on a group protected by Article 1. Second, the Convention reaches forms of exclusion that arise around ethnicity and national origin, which makes it directly relevant to the position of minorities even where „race“ in the narrow sense is not the central issue.

The first chapter also addresses the boundary between the Convention and state discretion in nationality matters. ICERD expressly leaves room for distinctions between citizens and non-citizens, and it does not abolish the state's power to regulate nationality and naturalisation. Yet the thesis shows that this carve-out is not absolute. Where nationality-based distinctions are used as a proxy for exclusion connected to national or ethnic origin, or where their effects fall in a

sufficiently concentrated way on a protected group, the Convention may still become relevant. This boundary question becomes especially important for Estonia because several of the analysed measures concern precisely the legal consequences of citizenship status, non-citizenship, or the transition from one status to another.

The thesis further explains the institutional and procedural framework created by ICERD. The Convention established the Committee on the Elimination of Racial Discrimination as its supervisory body. The Committee reviews state reports, issues concluding observations, adopts general recommendations, and in certain circumstances can consider individual communications and inter-state complaints. The thesis emphasises that Estonia has accepted the Committee's competence under Article 14, which means that Estonia has recognised the Committee's ability to examine communications from individuals or groups claiming that Estonia has violated their Convention rights. The Convention also contains a distinct inter-state complaint mechanism and, in Article 22, a route to the International Court of Justice where disputes concerning interpretation or application cannot be resolved by negotiation or through the Convention's own procedures. Estonia has not entered a reservation to Article 22. For that reason, Estonia is fully situated within the Convention's supervisory and dispute-settlement architecture.

This procedural framework is not merely theoretical. The thesis notes that ICERD has increasingly become a treaty used in politically charged inter-state disputes. The Court has already dealt with several disputes in which ICERD claims formed part of broader conflicts: *Democratic Republic of Congo v. Rwanda*, *Georgia v. Russian Federation*, *Ukraine v. Russian Federation*, *Qatar v. United Arab Emirates*, and the two Armenia/Azerbaijan cases. The Convention also appeared in the Court's advisory work concerning the Occupied Palestinian Territory. The thesis points out that this development has led some writers to argue that ICERD has sometimes become a vehicle for broader geopolitical litigation. That possibility matters in the Estonian context because Russia has publicly indicated its intention to use international legal mechanisms, including ICERD, against states that it claims discriminate against Russian citizens or so-called compatriots abroad.

The review of case law therefore serves a concrete analytical purpose. It seeks to establish not only what the Convention means in theory, but how the International Court of Justice is likely to reason

in practice. The thesis finds that the Court has often adopted a relatively cautious and structured approach. It has been strict about jurisdictional requirements and careful about not allowing ICERD to expand automatically into a general forum for all political grievances between states. At the same time, once properly seized of a case, the Court has shown that it is capable of recognising indirect discrimination, of taking the practical effects of state measures seriously, and requiring states to offer concrete and persuasive explanations for differential adverse outcomes. This combination of procedural restraint and substantive seriousness is highly relevant to Estonia's possible position as a future respondent state. Importantly, although judgments of the International Court of Justice do not create formally binding precedents under the Statute of the Court, the Court itself has indicated that it will not depart from its settled jurisprudence without compelling reasons. This makes its existing case law an important guide for assessing Estonia's practice.

Among the Court's cases, *Ukraine v. Russian Federation* is of special importance to the thesis because it was the first case in which the Court reached the merits of ICERD claims. The Court held that ICERD does not establish a general right to public education in a minority language. At the same time, it made clear that structural changes affecting the language of schooling may still amount to prohibited discrimination if they produce an unequal and adverse effect on a protected group and that effect cannot be explained by objective factors unrelated to a prohibited ground. The judgment also confirmed that the Convention covers indirect discrimination and that facially neutral measures may fall within Article 1(1) where their practical impact is disproportionately harmful to a group identified by protected characteristics. The thesis uses this case as the main analytical template for evaluating Estonia's measures.

The Court's case law is also relevant in two further aspects. First, it suggests that a state may invoke security as a legitimate explanation for disparate adverse effects on protected groups, but such an explanation cannot remain abstract; it must be grounded in concrete security considerations. Second, the case law and Committee practice leave room for recognising that religion may, in certain situations, intersect with ethnicity or national origin, even though religion is not listed in Article 1(1) of ICERD as an autonomous protected ground. These two points are especially important for Estonia because the thesis analyses both security-based measures affecting

Orthodox Church structures and the broader effort to reorganise Russian-language schooling in the name of integration and cohesion.

On the basis of this framework, the second chapter identifies the Estonian measures most relevant from the perspective of ICERD. The selection is not random. It is based on overlap between concerns expressed in the Committee's observations on Estonia, communications by United Nations Special Rapporteurs, and the themes repeatedly highlighted by Russia in its reports and rhetoric concerning alleged discrimination against Russian citizens and compatriots abroad. The chapter shows that four clusters of measures recur as the most legally salient: the maintenance of the category of persons with undetermined citizenship and the restrictions attached to that status; the removal of local voting rights from third-country nationals and persons with undetermined citizenship; the transition to Estonian-language education; and legislative and administrative measures affecting the Estonian Christian Orthodox Church and related religious structures.

The first of these clusters concerns the category of persons with undetermined citizenship. The thesis does not focus primarily on the original creation of that category in the immediate aftermath of restored independence, nor does it treat the principle of legal continuity itself as the central ICERD problem. Estonia's citizenship regime was built on the principle of legal continuity, meaning that citizenship was restored to persons who had been Estonian citizens before 16 June 1940 and their descendants, while a „zero option“ granting citizenship automatically to all permanent residents was rejected. In itself, that historical choice was tied to Estonia's understanding of state restoration. The thesis instead distinguishes between, first, the rules governing the acquisition of Estonian citizenship and second, the continued maintenance of undetermined-citizenship status together with the restrictions attached to it. It is primarily the latter that raises the more difficult questions under the Convention.

As regards citizenship acquisition and naturalisation, the thesis reaches a relatively restrained conclusion. It finds that the relevant laws are difficult to characterise as creating a disparate adverse effect within the meaning of ICERD. The applicable requirements formally apply in the same manner to all foreigners seeking Estonian citizenship, and Estonia has over time taken a number of steps to reduce statelessness and to facilitate access to citizenship, including the automatic

acquisition of citizenship for certain children born to parents with undetermined citizenship, more favourable arrangements for schoolchildren, and simplified conditions for older applicants. In this respect, the thesis concludes that the legal framework governing citizenship acquisition does not appear to place persons with undetermined citizenship in a distinctly disadvantageous position; in some respects, its effect may even be more favourable when compared with other categories of foreigners.

The more difficult issue lies in the continued preservation of undetermined-citizenship status and in the restrictions linked to it. From the perspective of ICERD, the maintenance of that status undoubtedly involves differentiation and, in some respects, restrictions, especially in the sphere of political participation and access to certain public positions. Persons with undetermined citizenship cannot vote in parliamentary or European Parliament elections and, following recent amendments, no longer participate even in local government elections; they cannot stand in those elections; they cannot belong to political parties; and their access to certain public offices is limited. The thesis argues that the legal vulnerability of this regime does not stem merely from the existence of distinctions between citizens and non-citizens, since ICERD leaves states a degree of discretion in citizenship matters and such benefits are often reserved for citizens in ordinary state practice. Rather, the crucial question is whether undetermined-citizenship status has, in practice, remained concentrated around persons of a particular national or ethnic origin to such a degree that its long-term preservation and the restrictions attached to it generate a distinct adverse effect on a protected group.

The thesis nevertheless does not suggest that Estonia's position here is weak in every respect. Estonia may rely on the general permissibility of citizenship-based distinctions, on the recognised importance of political rights as attributes of citizenship, and on its long-standing efforts to reduce statelessness. At the same time, the thesis concludes that these arguments may not fully neutralise concern if the practical effect of preserving undetermined-citizenship status continues to fall in a concentrated way on persons connected to protected national or ethnic characteristics. The result is therefore not an obvious Convention violation, but a more qualified conclusion: the citizenship and naturalisation rules themselves are difficult to characterise as producing a disparate adverse

effect, whereas the continued maintenance of undetermined-citizenship status and its associated restrictions remain a more plausible point of scrutiny under ICERD.

The second major cluster concerns the reform of local voting rights. In 2025, Estonia amended the Constitution in two stages so that local-government voting rights were first withdrawn from third-country nationals and later, from 1 March 2026, also from persons with undetermined citizenship, while European Union citizens continue to vote on the basis of European Union law. The openly stated rationale was state security. The preparatory materials argued that persons lacking a formal bond of loyalty to the Estonian state should not decide matters of local governance and suggested that many affected persons, especially those associated with the post-Soviet population, may remain in the Russian information space and not share Estonia's democratic and security interests. The reform thus sits directly on the border between a citizenship-based distinction that states are often permitted to make and a measure whose practical effects may disproportionately affect groups defined by national or ethnic origin.

The thesis finds that the reform created a more acute ICERD problem than might initially appear. The affected population is large: approximately 150,000 people lost local voting rights, and the reduction was particularly visible in areas with a high proportion of Russian-speaking residents, especially in Ida-Viru County. In Sillamäe, Narva, and Kohtla-Järve, the share of residents with the right to vote fell sharply. While the link to protected characteristics is easier to establish for persons with undetermined citizenship than for all third-country nationals as a broad class, the practical effect on Russian-speaking and Russian-origin communities is difficult to ignore. The thesis therefore concludes that Estonia would need to explain more persuasively than by mere abstract reference to security why the retention of local voting rights posed a genuine security risk. This is all the more necessary because Estonia allowed non-citizens to vote at local level even in the 1990s, when its security environment was in many ways more immediately precarious.

The thesis also notes that public criticism may weaken Estonia's position on this issue. The Chancellor of Justice questioned the connection between local voting rights and security and observed that votes cast by Russian and Belarusian citizens formed only a very small percentage of all votes in the 2021 local elections. More generally, critics argued that the measure might

reshape the electorate in ways politically advantageous to some parties rather than being strictly required by security considerations. For the purposes of ICERD analysis, such debate matters because it may affect how convincingly Estonia can later portray the measure as neutral, necessary, and genuinely driven by objective factors unrelated to protected characteristics. The thesis therefore identifies the voting-rights reform as an area where Estonia's justification would need to be especially robust in any international proceedings.

The third major measure analysed in the thesis is the transition to Estonian-language education. Here the thesis deliberately gives more than a brief mention to the reform's structure. It showcases its role as the latest stage of a longer transition in which Estonia seeks to reorganise public education around Estonian as the common language of schooling. Following a preparatory phase set in motion by legislative amendments in 2022, the decisive transition began in the 2024/2025 school year. From 1 September 2024, the shift affected kindergartens and, crucially, both first and fourth grades, with later cohorts continuing the same pattern in subsequent school years. The officially stated aims were to build a unified education for all children, improve future educational and labour-market prospects, reduce educational and socio-economic segregation, strengthen social cohesion, and to support the development of a shared state identity.

The thesis concludes that the education reform falls especially clearly within ICERD's field of concern. Language is not listed as a protected characteristic in Article 1(1), but the Court has recognised that language may function as an important social bond among members of an ethnic group. In Estonia, the reform especially affects pupils in Russian-language and immersion education, and United Nations Special Rapporteurs have described the affected population as roughly 25–30 per cent of the country's residents, made up of Russian-speaking or ethnically Russian citizens and inhabitants. The thesis does not find convincing evidence that the aim of the reform is to target a protected group as such; on the contrary, the stated purpose is integration through a shared language of public education. Yet the absence of discriminatory intent does not end the analysis. The central question becomes whether the reform produces a sufficiently distinct adverse effect on a protected group to amount to indirect discrimination.

It is here that the thesis identifies one of Estonia's clearest vulnerabilities. The thesis points out that even the explanatory memorandum to the reform acknowledged the possibility of declining educational results, increased stress, and greater reliance on independent study. The practical preparation time was also short: the amendments were adopted in December 2022, while implementation began in September 2024, leaving schools, teachers, and support systems less than two years to adapt. This is particularly important because the reform did not begin only with first grade, where a new language of instruction might be introduced from the start, but also with fourth grade, where children had already completed three years in another language of instruction. The thesis records concerns about lower educational results, deepened stress, more time spent on independent study, more absences, and especially serious learning difficulties in fourth grades. It therefore concludes that Estonia would need to demonstrate with special care that the transition has been organised in practice so that pupils associated with Russian-language education are not placed in a disproportionately disadvantageous position in acquiring education, and that the inclusion of fourth grade can be convincingly justified.

The fourth cluster of measures concerns freedom of religion and association, but the thesis treats these issues through ICERD rather than through general freedom-of-religion doctrine alone. Four measures are analysed in particular: the amendment of the Churches and Congregations Act; the termination of state budgetary support to the Estonian Christian Orthodox Church; residence permit and entry-ban decisions concerning clergy linked to the Church; and the termination of a lease agreement involving the Church. The thesis acknowledges at the outset that religion is not an autonomous protected ground under Article 1(1) of ICERD. The legal question is therefore whether these measures may nevertheless relate to protected characteristics because religion, in the Estonian context, intersects with national or ethnic origin, especially given repeated claims that the Church's following consists predominantly of ethnic Russians. The thesis concludes that this connection cannot simply be dismissed.

As regards individual measures, the thesis finds a pattern of formally different but cumulatively significant adverse effects. The amendment of the Churches and Congregations Act is drafted in general terms and does not openly single out one religious body, yet the preparatory materials and public debate suggest that it was, in practical terms, aimed above all at the Estonian Christian

Orthodox Church and its links to the Moscow Patriarchate. The measure may force religious organisations to sever external ties, including doctrinal ones, restructure themselves, and in some situations risk compulsory termination. The termination of state support reduces the Church's resources. Residence-permit and entry-ban decisions prevent particular clergy from remaining and serving in Estonia, thereby affecting the continuity of religious life. The termination of a lease agreement restricts the use of premises needed for the Church's activity and requires organisational rearrangement even if the direct material impact is narrower than in some of the other measures. Compared with the Estonian Apostolic Orthodox Church, which public sources describe as having a predominantly ethnic Estonian following, the impact appears uneven.

The thesis does not find evidence that any of these measures were designed with the explicit purpose of disadvantaging a group defined by ethnic or national origin. Estonia's main explanation, rather, has been the need to prevent hostile influence and to address security threats connected with structures linked to Russia. The thesis accepts that this is not a frivolous justification. Indeed, it considers the security-based explanation strongest with respect to individual residence-permit and entry-ban decisions, where the state relied on person-specific security assessments. Yet the same cannot automatically be said of all broader measures. The thesis identifies the amendment of the Churches and Congregations Act as the measure that may offer the strongest basis for a discrimination claim, precisely because its necessity and suitability were questioned not only by political critics but also by authoritative domestic institutions, especially the President of the Republic and the Chancellor of Justice, who pointed to existing legal tools that were already available to address security threats.

A further important contribution of the thesis is its insistence that these religion-related measures cannot be analysed only one by one. Even if some of them appear individually defensible, the International Court of Justice may still consider whether they form a broader pattern. The thesis warns that the Court, like parts of the international community already have, may view the measures in their cumulative effect and ask whether facially neutral, security-based decisions together place the Estonian Christian Orthodox Church, structures associated with the Moscow Patriarchate, and thereby part of the ethnic Russian population in an unduly distinctly disadvantageous position. This issue is sharpened by the Church's significant following, estimated

in the thesis at around 170,000 people. In such a cumulative analysis, a justification that appears persuasive when attached to one isolated measure may become less convincing when assessed as part of a broader sequence of state actions. The thesis therefore stresses that the Court's capacity for contextual and nuanced judgment would be especially important in this field.

Taken together, the analyses in the third chapter show that it is not particularly difficult, at a general level, to formulate allegations under ICERD against the selected Estonian measures. The harder question is whether such allegations can be substantiated convincingly in legal terms. The thesis demonstrates that the decisive issues are usually not the existence of any differentiation as such, but the link between the differentiation and a protected characteristic, the seriousness and pattern of the adverse effect, and the quality of the state's explanation that the impact is driven by objective factors unrelated to race, colour, descent, or national or ethnic origin. Security, in particular, is capable of functioning as such an explanation, but only where it is concrete, tailored, and well evidenced. Broad invocations of the geopolitical environment will not necessarily suffice.

The thesis therefore reaches a measured overall conclusion. ICERD, despite its title, is highly relevant to contemporary Estonian practice. A number of Estonian legislative and administrative measures fall within its field of concern. Estonia's prospects in any future proceedings before the International Court of Justice are not predetermined in either direction. The case law and the measure-by-measure analysis revealed both strengths in Estonia's position and genuine vulnerabilities requiring careful argument and evidence. In that sense, the thesis is not only an interpretation of a treaty, but also a study of how a small democratic state situated under pressure from a hostile neighbour can pursue legitimate security and integration policies while remaining bound by international obligations to protect minorities from direct and indirect discrimination.

Its broader contribution lies in showing that the Convention can become relevant in situations far removed from the paradigmatic image suggested by its title. The Estonian case demonstrates that the core challenge under ICERD may arise not from openly racial legislation, but from facially neutral measures enacted in response to security threats or in pursuit of social integration, where those measures have unequal practical consequences for groups connected to ethnic or national origin. For that reason, the thesis may suggest that future Estonian law- and policy-making in this

area should pay even closer attention to proportionality, implementation quality, evidentiary support for security-based claims, and the cumulative impact of measures on minority communities. In this way, the thesis seeks to offer both guidance for possible litigation and for the more general task of balancing minority rights with the interests of the state.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aaviksoo, B. Riigi otsustusruumi ahenemine: kodakondsus nüüdisaegses Euroopas. Doktoritöö. Juhendajad: Kalle Merusk ja Rait Maruste. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2013.
2. Apolewicz, J., Kuzborska-Pacha, E. Education Rights of Children Belonging to National Minorities in the Baltic States. – Children's rights in Central and Eastern Europe: a comparative analysis with a spotlight on Lithuania. Cham: Springer 2025.
3. Bilgin, A. A. Minority Protection in the European Union: To Protect or Not to Protect? – International Journal on Minority and Group Rights 2019/1.
4. Botticelli, V. Greening CERD? The ICJ's (Over)Cautious Stance on Environmental Harm as Racial Discrimination in Azerbaijan v. Armenia. – EJIL:Talk! 18.12.2024. – <https://www.ejiltalk.org/greening-cerd-the-icjs-overcautious-stance-on-environmental-harm-as-racial-discrimination-in-azerbaijan-v-armenia/#:~:text=Over%20the%20past%20decade%2C%20CERD,recently%20adjudicated%20on%20the%20merits> (11.04.2026).
5. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Implementation of the ICERD, article 7: Teaching, Education, Culture and Information as means of Eliminating Racial Discrimination. New York: United Nations 1985.
6. Costello, C., Foster, M. Race Discrimination Effaced at the International Court of Justice. – AJIL Unbound 11.10.2021. – https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/race-discrimination-effaced-at-the-international-court-of-justice/81AB8649ECE6F56A0C0A3283182DC3A7?utm_campaign=shareaholic&utm_medium=copy_link&utm_source=bookmark (14.04.2026).
7. Dunbar, R., Henrard, K. Synergies in minority protection: European and international law perspectives. Cambridge: Cambridge University Press 2009.
8. Dunoff, J. L., Pollack, M. A. The Judicial Trilemma. – American Journal of International Law 2017/111 No. 2.
9. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Iuridicum 2020.

10. Eiken, J., Keane, D. New Rules of Procedure of the Ad Hoc Conciliation Commission in Palestine v Israel. – EJIL: Talk! 23.05.2022. – <https://www.ejiltalk.org/new-rules-of-procedure-of-the-ad-hoc-conciliation-commission-in-palestine-v-israel/> (10.03.2026).
11. Escobar, G. G. ICJ's Judgment in Ukraine v. Russia regarding CERD's Scope of Racial Discrimination: ICJ's Approach to CERD Committee's Views. – EJIL:Talk! 29.02.2024. – <https://www.ejiltalk.org/icjs-judgment-in-ukraine-v-russia-regarding-cerds-scope-of-racial-discrimination-icjs-approach-to-cerd-committees-views/#:~:text=For%20that%20purpose%2C%20the%20measure,%E2%80%99Can%20unjustifiable%20disparate%20impact%20upon> (16.03.2026).
12. Estébanez, M. A. M., Thornberry, P. Minority rights in Europe: a review of the work and standards of the Council of Europe. Strasbourg: Council of Europe; Croton-on-Hudson, NY: Manhattan c2004.
13. Fontanelli, F. The Disputes Between Armenia and Azerbaijan: The CERD Compromissory Clause as a One-way Ticket to Hague. – EJIL:Talk! 11.11.2021. – <https://www.ejiltalk.org/the-disputes-between-armenia-and-azerbaijan-the-cerd-compromissory-clause-as-a-one-way-ticket-to-hague/> (16.03.2026).
14. Henrard, K. Devising an adequate system of minority protection: individual human rights, minority rights and the right to self-determination. Haag: Nijhoff 2000.
15. Henrard, K. Education and Multiculturalism: the Contribution of Minority Rights? – International Journal on Minority and Group Rights 2000/4.
16. Hernández, G. I. Impartiality and Bias at the International Court of Justice. – Cambridge Journal of International and Comparative Law 2012/1 No. 3.
17. Hofer, A. Sanctioning Qatar Continued: The United Arab Emirates is brought before the ICJ. – EJIL:Talk! 22.06.2018 – <https://www.ejiltalk.org/sanctioning-qatar-continued-the-united-arab-emirates-is-brought-before-the-icj/> (16.03.2026).
18. Keane, D. 'Racial Segregation and Apartheid' in the ICJ Palestine Advisory Opinion. – EJIL:Talk! 31.07.2024. – <https://www.ejiltalk.org/racial-segregation-and-apartheid-in-the-icj-palestine-advisory-opinion/> (16.03.2026).
19. Kiviorg, M. Religioon ja julgeolek – KiKoSi muutmine, põhiseadus ja rahvusvahelised kohustused. – Riigiõiguse blogi 24.04.2025. – <https://www.akadeemia.ee/riigioiguse-sihtkapital/riigioiguse-blogi/> (16.03.2026).

20. Klabbers, J. Rahvusvaheline õigus. Tallinn: Juura 2018.
21. Lõhmus, U. Mõtteid kodakondsusest ühe kohtuotsuse valguses. – Juridica 2009/2.
22. Ma, X., Guo, S. An Empirical Study of the Voting Pattern of Judges of the International Court of Justice. – Erasmus Law Review 2017/10 No. 3.
23. Maruste, R. Narrowing the Estonian Electorate. Excluding Russian Citizens from Local Elections Amid Security Concerns. – Verfassungsblog 25.05.2025. – <https://verfassungsblog.de/narrowing-the-estonian-electorate/> (16.03.2026).
24. McDougall, G. The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. – United Nations Audiovisual Library of International Law 2021. – https://legal.un.org/avl/pdf/ha/cerd/cerd_e.pdf (13.02.2026).
25. Meron, T. The Meaning and Reach of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. – The American Journal of International Law 1985/79, No. 2.
26. Mälksoo, L. Nõukogude anneksioon ja riigi järjepidevus: Eesti, Läti ja Leedu staatus rahvusvahelises õiguses 1940. a. - 1991. a. ja pärast 1991. a: uurimus pingest normatiivsuse ja võimu vahel rahvusvahelises õiguses. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2005.
27. Mälksoo, L. Russia, the Soviet Union, and imperial continuity in international law. New York: Oxford University Press 2025.
28. Oja, L. (toim). Inimõigused. Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei 2022.
29. Olle, V. Linna- ja vallavolikogu valijaskonna piiramine. – Juridica 2025/3.
30. Parlett, K. The International Court of Justice's Decision on Preliminary Objections in Georgia V. Russia: Towards Formalism? – The Cambridge Law Journal 2012/71 No. 1.
31. Posner, E. A., de Figueiredo, M. F. P. Is the International Court of Justice Biased? – The Journal of Legal Studies 2005/34 No. 2.
32. Proulx, V.J. The World Court's Jurisdictional Formalism and its Lost Market Share: The Marshall Islands Decisions and the Quest for a Suitable Dispute Settlement Forum for Multilateral Disputes. – Leiden Journal of International Law 2017/30 No. 4.
33. Rodríguez-Vila, Á. R. Nationality and National Origin under the CERD. – OpinioJuris 26.03.2021. – <https://opiniojuris.org/2021/03/26/nationality-and-national-origin-under-the-cerd/> (16.03.2026).

34. Schabas, W. A. The international legal order's colour line: racism, racial discrimination, and the making of international law. New York: Oxford University Press 2023.
35. Sinisalu, A. Mõjutustegevuse piirid rahvusvahelises õiguses. Doktoritöö. Juhendaja: Lauri Mälksoo. Tartu: Tartu Ülikool 2012.
36. Thornberry, P. The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: a commentary. Oxford; New York: Oxford University Press 2016.
37. Trifunovska, S. Minorities in Europe: Croatia, Estonia, and Slovakia. The Hague: Asser Press 1999.
38. Vallens, D. The Law on Aliens Controversy in the Baltic States. – The Review of the International Commission of Jurists 1995/54.
39. Venice Commission. The participation of minorities in public life. Science and technique of democracy, No. 45. Strasbourg: Council of Europe Publishing 2011. – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(2011\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(2011)045-e) (15.04.2026).
40. Värk, R. Russia's Legal Arguments to Justify its Aggression Against Ukraine. – International Centre for Defence and Security November 2022. – https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/11/ICDS_Analysis_Russias_Legal_Arguments_to_Justify_its_Aggression_Against_Ukraine_Rene_Vark_November_2022.pdf (15.02.2026).
41. Wang, Y. Warfare to Lawfare under CERD: Armenia v. Azerbaijan and Azerbaijan v. Armenia. – OpinioJuris 09.11.21. – <https://opiniojuris.org/2021/11/09/warfare-to-lawfare-under-cerd-armenia-v-azerbaijan-and-azerbaijan-v-armenia/> (14.02.2026).
42. Weller, M. Universal minority rights: a commentary on the jurisprudence of international courts and treaty bodies. Oxford [etc.]: Oxford University Press 2007.
43. West, D. Formalism versus realism: the International Court of Justice and the critical date for assessing jurisdiction. – UCL Journal of Law and Jurisprudence 2016/5 No. 1.

KASUTATUD MUUD ALLIKAD

44. Aleksandr Volgarev on further acts of discrimination against the Russian and Russian-speaking population in the Republic of Estonia, 11 September 2025. – Permanent Mission of the Russian Federation to the OSCE 09.10.2025. –

https://osce.mid.ru/en/official/speeches_and_interviews_of_the_permanent_representative_deputies/aleksandr_volgarev_on_further_acts_of_discrimination_against_the_russian_and_russian_speaking_popula/?utm (17.04.2026).

45. Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda). – International Court of Justice. – <https://www.icj-cij.org/case/126> (12.04.2026).
46. Commission on Human Rights. Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities. First session (24 November – 6 December 1947). Report Submitted to the Commission on Human Rights. E/CN.4/52, 06.12.1947 – <https://docs.un.org/en/E/CN.4/52> (11.04.2026).
47. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. 106th session. Summary record of the 2878th meeting. Held at the Palais Wilson, Geneva, on Thursday, 21 April 2022, at 10 a.m. CERD/C/SR.2878, 29.04.2022 – <https://docs.un.org/en/CERD/C/SR.2878> (15.04.2026).
48. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Recommendation 32. The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms Racial Discrimination (Seventy-fifth session). CERD/C/GC/32, 24.09.2009. – <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6tyO7bxiTL05KOgdjEpb4fBRxlDCbucCpirHH%2BgYb1BwOx4%2FiVpzJP6qDbzXxUeguzxxlUSvfQ2nTDXJg2H9%2BA%3D%3D> (11.04.2026).
49. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Recommendation 25 on gender-related dimensions of racial discrimination (Fifty-sixth session, 2000). 20.03.2000. – https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=Ba/R75E4W9q9dDxQ61KIud+kySVmG/iRUEFdjVNq4abLiVIRKcLYSZUXpGO8M6WH (11.04.2026)
50. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Recommendation 24. Information on the demographic composition of the population (Fifty-fifth session, 1999). – https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=w

1puBQIuLksRGpM1mu6udDoEKj0yb1kQH/sESpez1ej7oc2iXG6CuZ+RTZ7V4UcA
(11.04.2026).

51. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General recommendation 30 on discrimination against non-citizens (Sixty-fifth session, 2005). – https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=rt9kKbKbcKCIz/boziXXkfsYBy5piYK+0nXltIsxdWOApsTTuuv8sTCqBJyr6XGn (11.04.2026).
52. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General recommendations. – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. – <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/general-recommendations> (11.04.2026).
53. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Recommendation 20 on article 5 of the Convention (Forty-eighth session, 1996). CERD/C/2007/1. – https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=hZQijB7UxyUoumbz7p0H/LUdUqpQvG4Xtaq5IgfJuYAH4bsOIvEbOLtLaA3/eQZ (19.04.2026).
54. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Inter-state communications. – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. – <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/inter-state-communications> (11.04.2026).
55. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. A/57/18(SUPP). – <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=iYV%2B6TAmzF%2BX XuMmsDpFJ1kcvmFAK4KuQBP%2FwwNotp5fQAJa4ApPs7duiyhaL76SgiA54a4kds4 wrpCeJQIL%2Bg%3D%3D> (16.03.2026).
56. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination 113th session (5–23 August 2024), 114th session (25 November–13 December 2024), 115th session (22 April–9 May 2025). A/80/18, 30.10.2025. – <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=b7jxnT%2FRE0M2fO4o8 FKNvRnK0uDdilKnGST3o4GIstXZdBS4oyR6e39rt095%2FKyFoUkIEpw5MVKbf9gu 6aa15w%3D%3D> (07.04.2026).

57. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. A/33/18, Annex V, 15.09.1978.
58. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Rules of procedure. CERD/C/35/Rev.4, 21.08.2025. – <https://docs.un.org/en/CERD/C/35/Rev.4> (10.03.2026).
59. Current members. – International Court of Justice. – <https://www.icj-cij.org/current-members> (12.04.2026).
60. Eesti sunnib Vene kirikujuhi 6. veebruariks riigist lahkuma. – ERR 18.01.2024. – <https://www.err.ee/1609225503/eesti-sunnib-vene-kirikujuhi-6-veebuariks-riigist-lahkuma> (16.03.2026).
61. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 536 SE seletuskiri Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks. – <https://www.riigikogu.ee/download/dbaef262-235e-422c-985d-d74e1936359a>.
62. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus 536 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/17b694e0-fd3b-435d-be0b-2ae75e8373fd>.
63. Eestis kaotas valimisõiguse 72 000 elanikku, enamik neist Harjumaal. – ERR 06.09.2025. – <https://www.err.ee/1609791666/eestis-kaotas-valimisoiguse-72-000-elanikku-enamik-neist-harjumaal> (11.02.2026).
64. Eestis kõneldakse 243 emakeelt. – Statistikaamet 13.03.2024. – <https://stat.ee/et/uudised/eestis-koneldakse-243-emakeelt> (04.02.2026).
65. Einmaa, I.-M. "AK. Nädal": kuidas mõjub valimisõiguse äravõtmine lõimumisele? – ERR 30.03.2025. – <https://www.err.ee/1609648736/ak-nadal-kuidas-mojub-valimisoiguse-aravotmine-loimumisele> (16.03.2026).
66. Einmaa, I.-M. Eelkõige 4. klassides on eestikeelsele õppele üleminek kulgenud raskelt. – ERR 11.06.2025. – <https://www.err.ee/1609719390/eelkoige-4-klassides-on-eestikeelsele-oppele-uleminek-kulgenud-raskelt> (16.03.2026).
67. Einmann, A. Riigilt rahalist toetust nõudnud Moskvaga seotud kirik jäi kohtus kaotajaks. – Postimees 15.05.2025. – <https://www.postimees.ee/8249854/riigilt-rahalist-toetust-noudnud-moskvaga-seotud-kirik-jai-kohtus-kaotajaks> (16.03.2026).
68. Epner, E. VENE MÕJU | Eesti mängib Vene mõjutustegevuse vastu riskantset mängu, aga see on end ära tasunud. – Delfi 03.03.2025. –

<https://www.delfi.ee/artikkel/120360244/vene-moju-eesti-mangib-vene-mojutustegevuse-vastu-riskantset-mangu-aga-see-on-end-ara-tasunud> (07.04.2026).

69. Estonia: New law banning mother-tongue education for minorities may violate human rights, warn UN experts. – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 17.08.2023. – <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/08/estonia-new-law-banning-mother-tongue-education-minorities-may-violate-human> (07.04.2026).
70. Estonia's parliament bans local voting for non-Europeans, targeting Russians. – Le Monde 26.03.2025. – https://www.lemonde.fr/en/russia/article/2025/03/26/estonia-s-parliament-bans-local-voting-for-non-europeans-targeting-russians_6739540_140.html (16.03.2026).
71. Foreign Policy Concept of the Russian Federation. – The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation 30.11.2016. – [https://www.russiamatters.org/sites/default/files/media/files/Foreign%20Policy%20Concept%20of%20the%20Russian%20Federation%20\(approved%20by%20President%20of%20the%20Russian%20Federation%20Vladimir%20Putin%20on%20November%2030,%202016\)%20-%20Asset%20Publisher%20-%20The%20Ministry%20of%20Foreign%20Affairs%20of%20the%20Russian%20Federation.pdf](https://www.russiamatters.org/sites/default/files/media/files/Foreign%20Policy%20Concept%20of%20the%20Russian%20Federation%20(approved%20by%20President%20of%20the%20Russian%20Federation%20Vladimir%20Putin%20on%20November%2030,%202016)%20-%20Asset%20Publisher%20-%20The%20Ministry%20of%20Foreign%20Affairs%20of%20the%20Russian%20Federation.pdf) (07.04.2026).
72. Government of the Republic of Estonia. Enclosure. Response of the Government of the Republic of Estonia. To the joint communication of the UN Special Procedures (AL EST 1/2023 of 19 July 2023). AL EST 1/2023 19.07.2023. – <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=37721&fbclid=IwAR08cKAZy1T30z1Av2uv3eFYmuB34laMWs9XFzDlMefwX4Tm4djySZxSayU> (16.03.2026).
73. Human Rights Council. Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Forms of Intolerance, Follow-up to and Implementation of the Durban Declaration and Programme of Action. Report of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Doudou Diène. Addendum. Mission to Estonia. A/HRC/7/19/Add.2 17.03.2008. – <https://www.refworld.org/reference/mission/unhrc/2008/57175> (16.03.2026).
74. Ida-Viru maakond rahva ja eluruumide loenduse andmetel 31.12.2021. – Kultuuriministeerium 2021. – <https://www.kul.ee/sites/default/files/documents/2022->

08/Ida-Virumaa%20rahva%20ja%20eluruumide%20loenduse%20andmed.pdf
(16.03.2026).

75. International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. – <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280008954&clang=en> (11.04.2026).
76. International Law Commission. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries (2001). – United Nations 2008. – https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (10.04.2026).
77. Jašin, A. Aleksei Jašin: hall pass on eelmise sajandi jäänuk, mis peab kaduma võimalikult kiiresti! – Delfi arvamus 27.01.2025. – <https://arvamus.delfi.ee/artikkel/120352704/aleksei-jasin-hall-pass-on-eelmise-sajandi-jaanuk-mis-peab-kaduma-voimalikult-kiiresti> (16.03.2026).
78. Jurkov, K. jt. Määratlemata kodakondsusega elanikud Eestis: hoiakud, identiteet ja takistused kodakondsuse omandamisel. Tartu: Balti Uuringute Instituut 2025. – <https://www.integratsioon.ee/sites/default/files/MKE-uuringuaruanne.pdf> (15.04.2026).
79. Kelam, T. Tunne Kelam: Eesti kodanikud iseseisvuse teel. – Postimees 26.11.2008. – <https://arvamus.postimees.ee/51934/tunne-kelam-eesti-kodanikud-iseseisvuse-teel> (16.03.2026).
80. Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus 570 UA seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/7aa0ef73-f2cc-45d2-a123-2712f7ac70dc>.
81. Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus 570 UA. Vastuvõetud seadus 18.06.2025. – <https://www.riigikogu.ee/download/258e7271-af84-4bbd-82c0-3efb0c071eac>.
82. Kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse 570 UA seletuskiri eelnõu teiseks lugemiseks. – <https://www.riigikogu.ee/download/95d198d6-06ea-4418-b047-dd6fba638803>.
83. Klaas-Lang, B. Eesti keelevaldkonna tulised teemad. – Sirp 16.12.2022. – <https://www.sirp.ee/eesti-keelevaalkonna-tulised-teemad/> (16.03.2026).
84. Klemm, J. (koost). Kaitsepolitsei aastaraamat 2022–2023. Tallinn: Kaitsepolitseiamet 2023.

85. Kodakondsuse seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus 737 SE seletuskiri – <https://www.riigikogu.ee/download/b2d8f3c7-445c-415f-a437-45dec8696c83>.
86. Kohus leidis, et Eesti kristliku õigeusu kiriku toetuseta jätmine oli õiguspärane. – ERR 15.05.2025. – <https://www.err.ee/1609695081/kohus-leidis-et-eesti-kristliku-oigeusu-kiriku-toetuseta-jatmine-oli-oigusparane> (16.03.2026).
87. Kohv, M. Religioon kui Kremli tööriist. – Diplomaatia 05.10.2025. – <https://diplomaatia.ee/marek-kohv-religioon-kui-kremli-tooriist/> (10.02.2026).
88. Kollist, A. Andres Kollist: Eesti voolib ise enda sisse Vene riiki, et sellega võidelda. – ERR 25.03.2025. – <https://www.err.ee/1609643096/andres-kollist-eesti-voolib-ise-enda-sisse-vene-riiki-et-sellega-voidelda> (16.03.2026).
89. Kolmandate riikide kodanikelt valimisõiguse võtmine võib olla põhiseadusega vastuolus. – ERR 23.08.2022. – <https://www.err.ee/1608692950/kolmandate-riikide-kodanikelt-valimisoiguse-votmine-voib-olla-pohiseadusega-vastuolus> (16.03.2026).
90. Kultuuriministeerium. Vähemusrahvused ja nende kultuuritegevus. – Riigiportaal EESTI.EE (03.02.2026) – <https://www.eesti.ee/et/kultuur-sport-ja-vaba-aeg/kultuur/vaehemusrahvused-ja-nende-kultuuritegevus> (04.02.2026).
91. Laane, K. L. 100 aastat kultuuriautonoomia seaduse vastuvõtmisest. Järelehuue. – Sirp 07.02.2025. – <https://www.sirp.ee/100-aastat-kultuuriautonoomia-seaduse-vastuvotmisest-jarelehuue/> (16.02.2026).
92. Laats, A. Vene kristluse identiteedi hävitamise asemel peaksime hoopis seda tugevdama. Praegu Venemaal toimuv on ju tegelikult selle identiteedi moonutamine. – Sirp 19.12.2025. – <https://www.sirp.ee/mitteortodoksseid-motteid-ortodoksse-kiriku-kohta-eestis/> (16.03.2026).
93. Loik, K. E. Kes on Eesti valijad? – Statistikaamet 15.10.2025. – <https://stat.ee/et/uudised/kes-eesti-valijad> (16.03.2026).
94. Luchenko, K. The Russian Orthodox Church and the War. Washington, DC: Free Russia Foundation Think Tank 2025. – <https://thinktank.4freerussia.org/wp-content/uploads/2025/07/The-Russian-Orthodox-Church-and-the-War.pdf> (07.04.2026).
95. Länts, U. AASTALÕPU USUTLUS 2025) President Alar Karis: ühiskonnas tekkinud lõhe võib osutuda meile ohtlikuks. – Postimees 29.12.2025. –

- <https://tv.postimees.ee/8385127/aastalopu-usutlus-2025-president-alar-karis-uhiskonnas-tekkinud-lohe-voib-osutada-meile-ohtlikuks> (11.02.2026).
96. Madise: valimisõiguse muutmisel põhiseaduses tuleb palju käikusid ette mõelda. – ERR 07.11.2024. – <https://www.err.ee/1609515697/madise-valimisoiguse-muutmisel-pohiseaduses-tuleb-palju-kaikusid-ette-moelda> (16.03.2026).
97. Mandates of the Special Rapporteur on minority issues; the Special Rapporteur in the field of cultural rights and the Special Rapporteur on the right to education. Information received concerning legislative amendments severely limiting education in minority languages in Estonia through the mandatory transition of all pre-school and school institutions, including those operating in a minority language or bilingual institutions, to Estonian-language instruction. AL EST 1/2023 19.07.2023. – <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28231> (16.03.2026).
98. Maripuu, M. E. Riigikohus arutas kirikute ja koguduste seadust. – ERR 03.02.2026. – <https://www.err.ee/1609930673/riigikohus-arutas-kirikute-ja-koguduste-seadust> (25.03.2026).
99. Moldova väitel kulutas Venemaa tema valimiste mõjutamiseks 200 miljonit eurot. – ERR 02.04.2025. – <https://www.err.ee/1609651994/moldova-vaitel-kulutas-venemaa-tema-valimiste-mojutamiseks-200-miljonit-eurot> (10.02.2026).
100. Moskva patriarhaadi õigeuskirik rendib Tallinnas seitset kinnistut. – ERR 16.04.2024. – <https://www.err.ee/1609310478/moskva-patriarhaadi-oigeuskirik-rendib-tallinnas-seitset-kinnistut> (16.03.2026).
101. Mälksoo, L. Lauri Mälksoo: märgiline konkurents ÜRO Rahvusvahelise Kohtu valimistel. – ERR 17.08.2023. – <https://www.err.ee/1609066214/lauri-malksoo-margiline-konkurents-uro-rahvusvahelise-kohtu-valimistel> (20.03.2026).
102. Määratlemata kodakondsus. Määratlemata kodakondsusega isikute osatähtsus | 2016–2025. – Statistikaamet. – <https://juhtimislauad.stat.ee/et/saastev-areng-7/graaфик-301> (16.03.2026).
103. Normet, M. MIS MEIST SAAB? } Ringo Ringvee: kuidas vene kirik luurab? Siin on näha mustrit. – Postimees 24.03.2026. – <https://arvamus.postimees.ee/8439326/mis-meist-saab-ringo-ringvee-kuidas-vene-kirik-luurab-siin-on-naha-mustrit> (26.03.2026).

104. Odinets, E. EDUARD ODINETS: Põhiseadusega antud õigusi ei või peatada, kui põhiseadus seda ei võimalda. – Sotsiaaldemokraadid 18.08.2023. – <https://www.sotsid.ee/eduard-odinets-pohiseadusega-antud-oigusi-ei-voi-peatada-kui-pohiseadus-seda-ei-voimalda/> (16.03.2026).
105. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation. New York, Geneva: United Nations 2010. – https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf (10.04.2026).
106. On Violations of the Rights of Russian Citizens and Compatriots in Foreign Countries (Report by the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2025). – The Ministry of Foreign Affairs of Russia 11.12.2025. – https://mid.ru/en/foreign_policy/reports/2063001/#40 (15.04.2026).
107. Ossinovski, J. Eestikeelsest õppest ei piisa. – Sirp 15.12.2023. – <https://www.sirp.ee/eestikeelsest-oppest-ei-piisa/> (16.03.2026).
108. Ossinovski, J. Jevgeni Ossinovski: võimetus kõnelda valimisõigusest. – ERR 29.10.2024. – <https://www.err.ee/1609505461/jevgeni-ossinovski-voimetus-konelda-valimisoigusest> (16.03.2026).
109. Ossinovski: valitud seisukoht seoses valimisõigusega toob ohte juurde. – ERR 26.03.2025. – <https://www.err.ee/1609644407/ossinovski-valitud-seisukoht-seoses-valimisoigusega-toob-ohte-juurde> (16.03.2026).
110. Pere, P.-P. Pärtel-Peeter Pere: uue Tallinna esimesed sada päeva. – ERR 25.07.2024. – <https://www.err.ee/1609406557/partel-peeter-pere-uue-tallinna-esimesed-sada-paeva> (16.03.2026).
111. Pillak, Õ. Õnne Pillak: valimisõiguse muutmine on õiglustunde ja väärtuste küsimus. – ERR 25.03.2025. – <https://www.err.ee/1609642313/onne-pillak-valimisoiguse-muutmine-on-oiglustunde-ja-vaartuste-kusimus> (16.03.2026).
112. Poliitikaguru. Kirikulõhe ja tollirahu. – Kuku Raadio 11.04.2025. – <https://kuku.pleier.ee/podcast/poliitikaguru/196517> (25.03.2026).
113. Programm „Eesti arengut toetav kodakondsus-, rände- ja identiteedihaldus 2025–2028“. – Siseministeerium. – <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024->

- 10/Kodakondsus%20r%C3%A4nde%20ja%20identiteedihaldus%20programm%202025-2028.pdf (16.03.2026).
114. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (eestikeelsele õppele üleminek) 722 SE seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/2ea962ed-a42d-4813-9eaa-bb2a0e5d9a9d>.
115. Quick overview of Estonia's Orthodox controversy. – ERR 02.04.2025. – <https://news.err.ee/1609651481/quick-overview-of-estonia-s-orthodox-controversy> (16.03.2026).
116. Rahvaarv. Rahvaarv kodakondsuse järgi, 2025. – Statistikaamet 14.05.2025. – <https://stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/rahvastik/rahvaarv> (16.03.2026).
117. Rahvaloendus. Usku omaks pidavate inimeste osakaal püsib muutumatuna, õigeusk on jätkuvalt levinuim. – Statistikaamet 02.11.2022. – <https://stat.ee/et/uudised/rahvaloendus-usku-omaks-pidavate-inimeste-osakaal-pusib-muutumatuna-oigeusk-jatkuvalt-levinuim> (16.03.2026).
118. Raitviir, T. (koost). Rahvuste Tallinn: Statistilis-sotsioloogiline ülevaade. Tallinn: Eesti Avatud Ühiskonna Instituut 2009. – <http://www.tallinn.ee/est/g7172s46362> (01.05.2012).
119. Rats, L. Tallinnas ei omandanud suur osa 4. klassi õpilastest esimese aastaga vajalikul tasemel eesti keelt. – ERR 18.07.2025. – <https://www.err.ee/1609748895/tallinnas-ei-omandanud-suur-osa-4-klassi-opilastest-esimese-aastaga-vajalikul-tasemel-eesti-keelt> (16.03.2026).
120. Riigikogu kiitis heaks uuenenud kirikute ja koguduste seaduse muudatused. – Riigikogu 18.06.2025. – <https://www.riigikogu.ee/pressiteated/oiguskomisjon-et-et/riigikogu-kiitis-heaks-uuenenud-kirikute-ja-koguduste-seaduse-muudatused/> (16.03.2026).
121. Riigikogu muutis põhiseadust: Vene ja Valgevene kodanike valimisõigus kaob. – ERR 26.03.2025. – <https://www.err.ee/1609644758/riigikogu-muutis-pohiseadust-vene-ja-valgevene-kodanike-valimisoigus-kaob> (11.02.2026).
122. Russian Orthodox priest banned from entering Estonia on security grounds. – ERR 02.01.2026. – <https://news.err.ee/1609899644/russian-orthodox-priest-banned-from-entering-estonia-on-security-grounds> (25.03.2026).

123. Siseturvalisuse arengukava 2020–2030. Tallinn: Siseministeerium 2019. – https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2021-10/siseturvalisuse_arengukava_2020_2030_03.06.2021.pdf (15.04.2026).
124. Statement on race. Paris, July 1950. – Four Statements on the Race Question. Paris: UNESCO 1969. COM.68/II.27/A. – <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000122962> (11.04.2026).
125. Šipilov, V. Vitali Šipilov: kas demokraatias saab jätta pool linna hääleõiguse? ERR 15.10.2025. – <https://www.err.ee/1609829913/vitali-sipilov-kas-demokraatias-saab-jatta-pool-linna-haaleoiguse> (16.03.2026).
126. Trunin, M. Marginaalid ja sissesõitnud. Uitmõtteid kodakondsusest ja kodanikest. – Sirp 26.05.2017. – <https://www.sirp.ee/marginaalid-ja-sissesoitnud/> (19.04.2026).
127. Tuul, M. (koost). Kaitsepolitsei aastaraamat 2023–2024. Tallinn: Kaitsepolitseiamet 2024.
128. Tuul, M. (koost). Kaitsepolitsei aastaraamat 2024–2025. Tallinn: Kaitsepolitseiamet 2025.
129. Tuul, M. (koost). Kaitsepolitsei aastaraamat 2025–2026. Tallinn: Kaitsepolitseiamet 2026.
130. UN experts concerned by escalating legislative and administrative measures against Estonian Orthodox Christian Church. – Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 15.12.2025. – <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/12/un-experts-concerned-escalating-legislative-and-administrative-measures> (07.04.2026).
131. UN Treaty Body Database. – United Nations Human Rights Treaty Bodies. – https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=EST&Lang=EN (11.04.2026).
132. Van Boom, J. Moscow-Constantinople split highlighting Estonia's role in Orthodox church. – ERR 21.10.2018. – <https://news.err.ee/870633/moscow-constantinople-split-highlighting-estonia-s-role-in-orthodox-church> (16.03.2026).
133. Vene ja Valgevene kodanikelt hääleõiguse äravõtmine puudutab ligi 69 000 inimest. – ERR 17.08.2023. – <https://www.err.ee/1609066070/vene-ja-valgevene-kodanikelt-haaleoiguse-aravotmine-puudutab-ligi-69-000-inimest> (16.03.2026).

134. Weidebaum, R. Professor: metropoliit Eugeni vastas ministeeriumile nii, nagu temalt küsiti. – ERR 16.10.2022. – <https://www.err.ee/1608753352/professor-metropoliit-eugeni-vastas-ministeeriumile-nii-nagu-temalt-kusiti> (16.03.2026).
135. Õiguskantsler Ülle Madise vastuseks Marustele: kui mittekodanikke hakatakse hääleõiguseta jätma, viin küsimuse riigikohtusse. – Eesti Päevaleht 13.03.2024. – <https://www.oiguskantsler.ee/seisukohad-ja-algatused/koned-artiklid-intervjuud/oiguskantsler-ulle-madise-vastuseks-marustele-kui> (16.03.2026).
136. Õiguskantsler. Eestikeelsele õppele üleminek. Nr 6-1/231479/2305456 25.10.2023. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Eestikeelsele%20%C3%B5ppele%20%C3%BCleminenk.pdf> (16.03.2026).
137. Õiguskantsler. Õppekeel avalik-õiguslikus põhikoolis. Nr 16-4/240581/2402254 16.04.2024. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/%C3%95ppekeel%20avalik-%C3%B5iguslikus%20p%C3%B5hikoolis.pdf> (16.03.2026).
138. Õppekeel Tallinna munitsipaalüldhariduskoolides 2026/2027. õppeaastal. – Eelnõu nr 53 seletuskiri. – <https://teele.tallinn.ee/documents/152352/view#preview>.
139. Брифинг официального представителя МИД России М.В.Захаровой, Москва, 25 декабря 2024 года. – МИД России 25.12.2024. – https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1989140/ (16.02.2026).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID JA ÕIGUSE ALLIKAD

140. Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 03.02.2026, 7.
141. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. – United Nations General Assembly Resolution 47/135, 18.12.1992. – <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-rights-persons-belonging-national-or-ethnic#:~:text=Article%202-.Persons%20belonging%20to%20national%20or%20ethnic%2C%20religious%20and%20linguistic%20minorities,and%20without%20interference%20or%20any> (10.04.2026).
142. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 2.
143. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 3.

144. Eesti Vabariigi ühinemisest rahvusvaheliste lepingutega, mille depositaariks on ÜRO peasekretär. – RT 1991, 35, 428.
145. Erakonnaseadus. – RT I, 05.05.2022, 8.
146. Euroopa Parlamendi valimise seadus. – RT I, 24.05.2024, 3.
147. Kaitseväeteenistuse seadus. – RT I, 03.02.2026, 17.
148. Keele- ja kultuuriõppeks võimaluste loomise tingimused ja kord. – RT I, 11.09.2012, 7.
149. Keeleseadus. – RT I, 06.03.2026, 6.
150. Kodakondsuse seadus. – RT I, 26.06.2025, 8.
151. Kodakondsuse taotleja Eesti Vabariigi põhiseaduse ja „Kodakondsuse seaduse” tundmise eksami läbiviimise kord. – RT I, 28.07.2020, 11.
152. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. – RT I, 07.01.2026, 6.
153. Moskva patriarhaadi kuulutamisest Venemaa Föderatsiooni sõjalist agressiooni toetavaks institutsiooniks. – RT III, 08.05.2024, 1.
154. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. – RT I, 07.01.2026, 13.
155. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. – RT I, 11.03.2023, 76.
156. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (eestikeelsele õppele üleminek). – RT I, 28.12.2022, 8.
157. Rahvusvahelise Kohtu statuut. – RT II 1996, 24, 95.
158. Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon. – RT II, 2010, 8, 0.
159. Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni artikli 14 lõike 1 alusel deklaratsiooni tegemise seadus. – RT II 2010, 17, 78.
160. Vähemusrahvuse kultuuriautonomia seadus. – RT I, 09.01.2025, 34.
161. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri. – RT II 1996, 24, 95.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

162. Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial

Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Judgment of 31 January 2024. – I.C.J. Reports 2024.

163. Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Application Instituting Proceedings Filed in the Registry of the Court on 16 January 2017. – I.C.J. Reports 2017.
164. Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Request for the Indication of Provisional Measures of Protection Submitted by Ukraine. – I.C.J. Reports 2017.
165. Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 19 April 2017. – I.C.J. Reports 2017.
166. Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Preliminary Objections, Judgment of 8 November 2019. – I.C.J. Reports 2019.
167. Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Judgment of 31 January 2024. Separate Opinion of Judge Charlesworth. – I.C.J. Reports 2024.
168. Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*). Judgment of 31 January 2024. Separate Opinion of Judge Iwasawa. – I.C.J. Reports 2024.
169. Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Qatar v. United Arab Emirates*). Preliminary Objections, Judgment. – I.C.J. Reports 2021.

170. Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Georgia v. Russian Federation*). Application Instituting Proceedings filed in the Registry of the Court on 12 August 2008. – I.C.J. Reports 2008.
171. Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Georgia v. Russian Federation*). Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 15 October 2008. – I.C.J. Reports 2008.
172. Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Georgia v. Russian Federation*). Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 15 October 2008. Joint dissenting opinion of Vice-President Al-Khasawneh and Judges Ranjeva, Shi, Koroma, Tomka, Bennouna and Skotnikov. – I.C.J. Reports 2008.
173. Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Georgia v. Russian Federation*). Preliminary Objections, Judgment of 1 April 2011. – I.C.J. Reports 2011.
174. Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Qatar v. United Arab Emirates*). Application Instituting Proceedings Filed in the Registry of the Court on 11 June 2018. – I.C.J. Reports 2018.
175. Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Qatar v. United Arab Emirates*). Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 23 July 2018. – I.C.J. Reports 2018.
176. Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Qatar v. United Arab Emirates*). Preliminary Objections, Judgment of 4 February 2021. – I.C.J. Reports 2021.
177. Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Armenia v. Azerbaijan*). Preliminary Objections, Judgment of 12 November 2024. – I.C.J. Reports 2024.
178. Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Azerbaijan v. Armenia*). Preliminary Objections, Judgment of 12 November 2024. – I.C.J. Reports 2024.
179. Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Azerbaijan v. Armenia*). Preliminary Objections, Judgment of 12

- November 2024. Joint Dissenting Opinion of Judges Nolte, Charlesworth, Cleveland and Tladi. – I.C.J. Reports 2024.
180. Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Georgia v. Russian Federation*). Preliminary Objections, Judgment of 1 April 2011. Dissenting Opinion of Judge Crawford. – I.C.J. Reports 2011.
181. Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*Croatia v. Serbia*). Preliminary Objections, Judgment of 18 November 2008. – I.C.J. Reports 2008.
182. Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (*Democratic Republic of the Congo v. Rwanda*). Request for the Indication of Provisional Measures, Order of 10 July 2002. – I.C.J. Reports 2002.
183. Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (*Democratic Republic of the Congo v. Rwanda*). Jurisdiction of the Court and Admissibility of the Application, Judgment of 2 February 2006. – I.C.J. Reports 2006.
184. Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem. Advisory Opinion of 19 July 2024. – I.C.J. Reports 2024.
185. Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem. Advisory Opinion of 19 July 2024. Separate Opinion of Judge Nolte. – I.C.J. Reports 2024.
186. RKHK 3-23-2480.
187. RKPJK 5-25-14.
188. RKPJK 5-25-49.
189. Eesti Kirikute Nõukogu. Eesti Kirikute Nõukogu arvamus kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse kohta. Nr 1-10.1/275 18.11.2025. – RKPJK 5-25-49. – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/Arvamus_Eesti_Kirikute_N%C3%B5ukogu_5-25-49.pdf (17.04.2026).
190. Eesti Kristlik Õigeusu Kirik ja Pühtitsa Jumalaema Uinumise Stavropigiaalne Naisklooster. Arvamus. Vabariigi Presidendi taotlus tunnistada kirikute ja koguduste seaduse muutmise seadus põhiseadusega vastuolus olevaks. 18.11.2025. – RKPJK 5-25-49

https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/Arvamus_EK%C3%95K_P%C3%BChitsa_klooster_5-25-49.pdf (17.04.2026).

191. Vabariigi President. Taotlus. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 107 alusel. Nr 1-13/1650. –
RKPKJ 5-25-49. –

https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/Taotlus_Vabariigi_president_5-25-49.pdf
(16.04.2026).

192. Õiguskantsler. Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-49. Nr 9-
2/252126/2508358 18.11.2025. – RKPKJ 5-25-49. –

https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/Arvamus_%C3%B5iguskantsler_5-25-49.pdf (17.04.2026).

KASUTATUD MUU PRAKTIKA

193. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC). Fifth Opinion on Estonia. ACFC/OP/V(2021)5, 09.06.2022. –
<https://rm.coe.int/5th-op-estonia-en/1680a6cc9e> (15.04.2026).

194. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations on the combined sixth to twelfth periodic reports of Latvia. CERD/C/LVA/CO/6-12, 25.09.2018.

–

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=UXBApLxOfQa%2FtgAJr%2Bnd%2BEIR2Nud1fBfL8feKFgHls35kLkAi%2FWkevz%2FQtMnl9A5Dt2KaLLuE1uaS%2BhQ5HXhZ0zhqrlvN5bcOFOA9lLvX7E%3D> (16.03.2026).

195. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations on the combined tenth and eleventh periodic reports of Estonia. CERD/C/EST/CO/10-11, 22.09.2014. –

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=2f5Kz2eshc1pgsUbeREyx0rU4xSwrZAXK%2F%2Fr4WovfN5CAoYcwZ0k6KJ5nmpSGuXoznowfFPK%2FJQJzy0NsTTureYx2%2BWw6jNzcT2kJ94lNNI%3D> (18.04.2026).

196. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations on the combined fifteenth to twenty-first periodic reports of Iraq. CERD/C/IRQ/CO/15-21, 22.09.2014. –

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4J7vZinUpCrz8G4VBz71K1gf%2B%2B3PJL9mcdYGEKLH4Jh%2FyM319gfr9Q2two4YuwMcCoR%2FzCb7IL%2FRpqeo0jxNqfh%2B%2FIMx3%2FflwesJUFVMfVY%3D> (11.04.2026).

197. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations on the combined twelfth and thirteenth reports of Estonia. CERD/C/EST/CO/12-13, 26.05.2022. – <https://docs.un.org/en/CERD/C/EST/CO/12-13> (15.04.2026).

198. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations on the combined twenty-fourth and twenty-fifth periodic reports of Sweden. CERD/C/SWE/CO/24-25, 18.12.2025. – <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=401rRZ%2FqEhIv67C9BtEJT27Vogbr%2Fgzi9I1uO26l9LFSfVVIPPdVRGnG%2FWEAF%2BEIb4ipfoC6fpQdJhEUAWjYufUCgMsk7xJqTDeOD%2Fe2ejQ%3D> (18.04.2026).

199. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Estonia. CERD/C/EST/CO/7, 19.10.2006. – <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=Pw%2BGqqTUVbncVjYq9JmKRYmg8UApP6GQvO74Yq%2BLJJCDPtV2Be2g63m%2FJccrCIRKIlzJ8cjP3l0bep s4lWzSGw%3D%3D> (19.04.2026).

200. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Turkey. CERD/C/TUR/CO/3, 24.03.2009. – <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=iM0fUgbQTrsQzCa9WWw4nvrc8mdbeaRhLGOqgGqf2EOoiL4S%2BtK1TPiCrQvJY2Jyv4yx80wrEn%2BRBRPvDngApg%3D%3D> (11.04.2026).

201. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Portugal. CERD/C/PRT/CO/12-14, 13.04.2012. – <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=9pWHEiwEP6C8zoA9u3>

42F02JK3XVUUIEIHBWAn9sFz38jMuCDmB9hIC3Ccz%2FJ%2BPDvDTdNTw0CFv
vJ8NzqtzJ7iYILEENfNwRe9oYc36tRFM%3D (11.04.2026).

202. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Decision adopted by the Committee under article 14 of the Convention, concerning communication No. 64/2018. CERD/C/101/D/64/2018, 25.08.2020. –
<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=EIVOmLX%2Buw%2B4xZNOcmW7zMTdgn09aNq1A8Z2e9ItQEp7pIU3b1SdpTUNxBLu6K9gmnX1CRZA%2Ff8A2DeHwlg0KzV7gyZdeP0Yzmvapp4ptHA%3D> (11.04.2026).
203. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Inter-State communication submitted by the State of Palestine against Israel. CERD/C/100/5, 12.12.2019. –
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CERD/CERD-C-100-5.pdf> (11.04.2026).
204. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Sixty-sixth session 21.02–11.03.2005. Opinion. Communication No. 31/2003 CERD/C/66/D/31/2003, 10.03.2005. –
<https://docs.un.org/en/CERD/C/66/D/31/2003> (11.04.2026).
205. Human Rights Committee. Concluding observations on the fourth periodic report of Estonia. CCPR/C/EST/CO/4, 18.04.2019. –
https://docs.un.org/en/CCPR/C/EST/CO/4?utm_ (18.04.2026).
206. Recommendations by the CSCE High Commissioner on National Minorities, Mr Max van der Stoep, upon his visits to Estonia, Latvia and Lithuania. – 14 Human Rights Law Journal 1993.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Patricia Suimets ,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose
Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline ,
konventsioon: tõlgendused ja Eesti praktika nende valguses
(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja(d) on Lauri Mälksoo ,
(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Patricia Suimets
29.04.2026