

Karl AUN

VÄHEMUSRAHVUSTE KULTUURAUTONOOMIA EESTIS. TAGAPÕHJAST JA TEOSTUMISEST

Vähemusrahvuste kultuuroromavalitsus Eestis aastail 1925—1940 on rahvusvahelises erialakirjanduses leidnud rohkesti tähelepanu kui kõige liberaalsem viis kaasaja rahvusprobleemide lahendamisel. Tähelepanu on õigustatud: kultuurautonoomia Eestis oli ainulaadne, sellist polnud varem ega ole olnud ka hiljem kuskil mujal.

Mitmesugused Teise maailmasõja järgsed nn. kooliautonoomiad olid kitsamad nii sisult kui ka ulatuselt ja erinesid rakendusviisilt. 1930. aastail Kärntenis (Austrias) kehtestatud kultuurautonoomia ei jõudnud täieliku rakenduseni. Pärast Teist maailmasõda on Eesti kultuurautonoomiat soovitatud eeskujuna nii Triestile kui ka Küprosele, ent tagajärjetult. Tänapäeva multikultuuri poliitika, mida mõnikord ekslikult kultuurautonoomiaks nimetatakse, ei kätke üldse autonoomseid õigusi.¹

Ometi oleks vääri arvata, et kultuurautonoomia teoreetilised alused on sündinud Eestis. Tema juured lähevad kaugemale ja sügavamale, isegi väga kaugemale ja sügavale kogu õhtumaa kultuuri ajaloos. Asja tagapõhi ongi siinse käsitluse aine, kusjuures struktuurilisi ja funktsionaalseid üksikasju puudutatakse ainult niipalju, kui see on teema seisukohalt vajalik.

Kultuurautonoomia idee praeguses mõistes pärineb Austria sotsiaal-demokraatidelt, selle publitsistideks olid Karl Renner (pseudonüüm Springer) ja Otto Bauer käesoleva sajandi algul.² Karl Renner oli hiljem tuntud ka riigimehena: Austria kantsler pärast Esimest maailmasõda ning kantsler ja president pärast Teist maailmasõda.

Austria-Ungari oli paljudest rahvustest koosnev suurriik ja selle ühtsust ning tulevikku hakkasid ohustama eri rahvuste üha tugevnevad pürgimused enesemääramisele kuni ühisest riigist lahkulöömiseni. Renner ja Bauer töötasid üksikasjalikult välja uudse ja otse grandioosse plaani³, kuidas ühelt poolt vastu tulla rahvuste nõudmistele, teiselt poolt aga säilitada seejuures kõigi kodanike riigilojaalsus ühisel paljurahvuselises riigis.

Nad lähtusid sellest, et kõik riiklikud funktsioonid saavad olla ühised kõigile kodanikele hoolimata rahvusest, kuid ühised ei saa olla rahvuslikud funktsioonid — keel, kirjandus, koolid, rahvuskultuuri varade ning traditsioonide säilitamine ja edendamine. Järelikult peavad rahvuslikud funktsioonid olema iga rahvuse enese korraldada, hoolitseda ja ka valitseda. Renner ja Bauer tegid ettepaneku moodustada nn. rahvuslikud kuu-riiad; need oleksid täielikult omavalitsuslikud, valitud oma rahvuse liikmete poolt, ja neil oleks vastav avalikõiguslik võim oma rahvusliikmete üle.

Et paljud ühesama rahvuse liikmed elasid hajutatult või segamini teiste

¹ Vt. Aun, K. Cultural autonomy and multiculturalism compared // Papers of the Fifth Conference of Baltic Studies in Scandinavia. Stockholm, 1979.

² Springer, R. [Renner, Karl]. Der Kampf der Öster-Reichischen Nationen um den Staat. Leipzig, 1902; Bauer, O. Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie. Wien, 1907.

³ Kann, R. A. The Multinational Empire. 2. New York, 1964.

rahvuste liikmetega, eriti suurlinnades (Viin, Praha, Budapest), siis pidi see autonoomia olema erinevalt territoriaalsest ehk geograafilisest autonoomiast rajatud isikulisele ehk personaalprintsibile, s. t. selle alla pidid üle riigi kuuluma kõik ühe rahvuse liikmed, ükskõik kus nad ka elasid. Nõnda sai see plaan laiemalt tuntuks kui *Personalsebstverwaltung* ehk *Personalautonomie*.

Renner ja Bauer toetusid asjaolule, et ajalooliselt ei ole personaalprintsip uus ega tundmatu, mitte alati ei ole õigusalluvus (jurisdiktsioon) olnud määratletud territoriaalselt nagu kaasajal. Näiteks omaaegse Türgi süsteem, mis funktsioneeris peamiselt küll usulisel, mitte rahvuslikul alusel, või keskaegse linnaühiskonna ülesehitus iseseisvate kutsealaste korporatsioonide näol või vanagermaani õigusprintsip «igauks kannab oma õigust enesega».

Eelneva taustal paistab silma, et Bauer ja Renner lähtusid demokraatlikust isikuvabadusest, nad toetasid igaühe õigust ise määrata oma rahvuslik kuuluvus. Seega oli rahvusliku enesemääramise aluseks isiku enesemääramine.

Renneri ja Baueri mõte ei võitnud siiski üldist populaarsust, võib-olla oli põhjuseks idee liigne uudsus. Tehti tugevat kriitikat nii praktilise teostatavuse kui ka ideoloogiliste aluste kohta. Mainitagu, et 1913. aastal ilmus Viinis brošüür «Marxismus und die Nationale Frage». Autor Jossif Stalin suhtus pakutud ideesse täiesti eitavalt, sest see ei mahtunud marksisliku töölisklassi terviklikkuse põhimõttesse.

Ajalugu läks aga oma rada ja Austria-Ungari paljurahvuseline riik lagunes iseseisvateks rahvusriikideks. Rahvusprobleemid sellega siiski ei lakanud, kuna igas riigis oli omakorda vähemusrahvusi. Mõne aja pärast teravnesid rahvusvahekorrad uuesti ja etendasid oma osa järgmise sõja tekkimisel. Lagunes ka varasem ühtne Doonau-ruumi majanduslik süsteem, luues tulevaste poliitiliste suurjõudude vahele vaakumi, mis samuti pigem soodustas kui pidurdas uue sõja tulekut.

*

Austria sotsiaaldemokraatide personaalautonoomia idee levis mujalegi, eriti revolutsiooniaegsele Tsaari-Venemaale, mis oli ju samasugune paljurahvuseline impeerium kui Austria-Ungari. Seal võttis kultuurautonoomia mõte eripärase kuju: arvati, et see on rakendatav hajutatult elunevate vähemusrahvuste suhtes, kellele territoriaalne autonoomia ei olnud kohaldatav. Üks selle mõtte tutvustajaid ja propageerijaid oli juudi organisatsioon «Bund». Ja seda arusaadavatel põhjustel, sest juudid olid hajutatud vähemus, kes elas peamiselt linnades üle kogu Venemaa. Kultuurautonoomia oli ka mitmete Venemaa vähemusrahvuste konverentside teema või isegi peateema. Nimetada võiks konverentsi Kiievis 1917. aasta augustis.

Nõnda jõudis mõte ka ääremaadele, Venemaast lahkulöövatesse riikidesse, kuigi näib, et mitte kuskil ei olnud päris selge, mida kultuurautonoomia täpsemalt tähendab. Ometi ilmus mitmeid eriseadusi ja uute põhiseaduste artikleid, kus kultuurautonoomiat nimetati või tagati, näiteks Ukraina Rahvavabariigi sellekohane seadus jaanuarist 1918; Poola põhiseaduse artikkel 109; Leedus juutide kohta käiv seadus ja Leedu põhiseaduse artikkelid 73 ja 74; Gruusia põhiseaduse eelnõu artikkelid 146 ja 147; Poola vähemusrahvuste kaitse rahvusvahelise lepingu artikkel 9 ja ka Saksamaa Weimari põhiseaduse artikkel 113.⁴

⁴ *Bordihn, F.* Das positive Recht der nationalen Minderheiten. Berlin, 1921, 68—78; *Kraus, H.* Das Recht der Minderheiten. Berlin, 1922, 205 jj.

Revolutsioonimõjude kaugenemise ja taandumisega hakkas järgnevail aastail üsna pea maad võtma üldine konservatiivsem suhtumine, antud lubaduste hoopis tagasihoidlikum tõlgendamine või isegi nende unustamine. Üks pöördepunkte võibki olla kultuurautonoomia läbikukkumine Lätis, põhiseaduse eelnõu viimasel lugemisel 1922. aastal. Selle asemel oli Lätis juba kehtestatud tolle aja kohta vahest kõige liberaalsem kooli-autonoomia — vähemusrahvuste iseseisvate koolide süsteem.

Kultuurautonoomia mõte jõudis ka Eestisse ja sellega said tuttavaks ning seda toetasid Eesti tolleaegsed poliitilised juhid. Muide, nimetatud Kiievi konverentsist võtsid osa Eestist Maapäeva esindajatena Otto Strandman, Karl Ast ja Ado Birk ning Tartu organisatsioonide poolt ajakirjanik Anton Jürgenstein.⁵

Juba Eesti iseseisvuse manifest 1918. aasta 24. veebruarist märgib kultuurautonoomia kohta järgmist: «Vabariigi piirides elavatele rahvuslistele vähemustele — venelastele, sakslastele, rootslastele, juutidele ja teistele kindlustatakse nende rahvuskultuurilised autonoomsed õigused.» Selline sõnastus võib tähendada nii territoriaalset kui ka personaalautonoomiat. Tähelepanu väärib see, et manifest tervikuna oli adresseeritud kõigile Eestimaa rahvastele.

Palju selgemalt on personaalautonoomia sõnastatud kaks aastat hiljem, 1920. aasta põhiseaduses, ja mitte ainult kui kultuuri, vaid ka kui hoolekande autonoomia. Artikkel 21 ütleb: «Vabariigi piirides elavad vähemusrahvuste liikmed võivad oma rahvusliku kultuuri ja hoolekande jaoks ellu kutsuda autonoomseid asutusi, kui need ei käi üldriiklike huvide vastu.» Siin on lisatud, et autonoomsed institutsioonid ei tohi olla riiklike üldhuvide vastu. Eraldi pole enam ühtegi rahvusvähemust nimetatud. Territoriaalset (kohalikku) autonoomiat (omavalitsust) käsitleb põhiseaduses artikkel 22.

Riigikogus oli eri aegadel arutusel koguni neli iseseisvat seaduseelnõu, aastail 1921, 1922, 1923 ja viimane, millest sai 1925. aasta 12. veebruaril «Vähemusrahvuste kultuuromavalitsuse seadus». Viimasest eelnõust jäi välja hoolekande autonoomia, sest leiti, et üldise riigis kehtiva hoolekandekorralduse juures ei ole see vajalik. Küsitav on, miks varem hoolekandest üldse põhiseaduses räägiti, kuid võib arvata, et 1920. aastal oli olukord riigis sootuks teistsugune kui hiljem, 1925. aastal.

Oma viimases paragrahvis (§ 31) annab seadus sama õiguse eestlastest vähemusele, kui see elab «kohaliku omavalitsuse administratiivses piirkonnas, kus vähemusrahvus on enamuses». Seadus annab kultuurautonoomia taotlemise õiguse igale rahvusvähemusele, «kelle üldarv on mitte vähem kui kolm tuhat» (§ 8). On arvatud, et see miinimumarv oli selleks, et vastu tulla Eestis elavatele juutidele, kuid see võis olla ka üldisematel kaalutlustel kui arv, mille puhul on veel võimalik elujõuline kultuurautonoomia. Alla selle piisaks ainult erikoolidest.

Seadus oli ajutine, sest preambula ütleb: «Põhiseaduse paragrahv 21 täitmiseks korraldatakse vähemusrahvuste kultuur-omavalitsuse asutised ajutiselt, kuni vastava eriseaduse maksmahakkamiseni, järgmistel alustel.» Järgnevad seaduse 31 paragrahvi. Nagu ütleb prantsuse vanasõna, on ajutine kõige jäävam. Seadus kehtis kuni 1940. aastani ja oleks võinud kehtida palju kauemgi.

Sakslased kutsusid oma kultuuromavalitsuse ellu juba sellesama, s. t. 1925. aasta sügisel, juudid tegid seda aasta hiljem, 1926. aasta veebruaris. Venelased ja rootslased loobusid oma kultuurautonoomia taotlemisest, nad leidsid, et kohalikud omavalitsused on juba andnud neile samad õigused. Lätiga sõlmis Eesti 1922. aastal koolikonventsiooni, mis võimaldas läti

⁵ Laaman, E. Eesti iseseisvuse sünd. 2. trükk. Stockholm, 1964, 129.

lastel Eestist käia koolis üle piiri Lätis ja eesti lastel Lätist Eestis. Et mõlemal pool oli tegemist peamiselt piiriäärse elanikkonnaga, siis autonoomia vajadus langes ära.

*

Eelöeldust jääb selgumata üks põhiküsimus: mispärast oli Eesti ainuke riik, kus kultuurautonoomia tegelikult ka rakendus? Kõige lihtsam vastus oleks: põhiseaduses antud lubadused täideti. See ei saa siiski olla ainuke ega küllaldane vastus, pealegi tõuseb sel juhul teinegi küsimus: miks seati kultuurautonoomia sisse lubatust (1920. a. põhiseadus) viis aastat hiljem ja ajal, kui mujal oli rahvusküsimuse lahendamine võtnud juba täiesti vastupidise suuna?

Praegu ei ole neile küsimustele täit vastust ega saagi olla enne, kui tolleaegsed allikmaterjalid on kättesaadavaks tehtud. Küll aga on võimalik refereerida seniseid arvamusi ja nende puhul seisukohta võtta olemasolevate andmete põhjal.

Kõigepealt võib mainida mõnedes rahvusvahelise õiguse käsitlustes omal ajal esinenud väidet, nagu oleks kultuurautonoomia Eestis olnud Rahvasteliidu ees võetud kohustuse täitmine. See on täiesti ekslik ja asjatundmatu. Rahvasteliit nõudis uutelt riikidelt või valitsustelt garantiid nende vähemusrahvuste kaitse kohta, kes olid märgitud kas rahulepingutes, rahvusvahelis-õiguslikes kokkulepetes või deklaratsioonides. Eesti deklaratsioon oli ajaliselt viimane, neljateistkümnes. Eesti ja Läti keeldusid deklaratsiooni andmast, põhjendades seda asjaoluga, et neil olid vähemuste õigused juba riigisiselt garanteeritud. Pealegi ei kehtinud säärane nõudmine mitte kõigi liikmesriikide kohta, mistõttu see riivas Eesti ja Läti suveräänsust ning võrdsust teiste riikidega. 1923. aastaks oli küsimus jõudmas koguni surnud punkti, kus kumbki pool ei tahtnud järele anda, kuni lõpuks Läti 7. juulil ja Eesti kolm kuud hiljem, 17. septembril, andsid oma nn. deklaratsioonid. Rahvasteliit võttis teatavaks, et vähemuste õigused Eestis on rahuldavalt kaitstud, ja Eesti nõustus sellega, et Rahvasteliit võib tulevikus küsimuse uuesti päevakorda võtta, kui see on vajalik. Niisiis ei olnudki selles deklaratsioonis mingit otsest kohustust ja mõnel poolt seati isegi selle deklaratsiooni juriidiline siduvus kahtluse alla.⁶

Mõistagi ei välista see veel välispoliitiliste kaalutluste arvessevõttu kultuurautonoomia arutlustel. Rõhutati, et Eesti astub esimesena omataolise sammu kõigi riikide peres. Kahjuks aga pole selle kohta praegu rohkem andmeid. Igal juhul pidid põhimotiivid ikkagi olema sisepoliitilised.

Teiseks. Mõnel poolt on arvamust avaldatud, et kultuurautonoomia kehtestamist Eestis soodustas, võib-olla isegi otsustavalt, vähemusrahvuste väike arv. Eesti oli üks kõige homogeensemaid riike ja ka arvukamad vähemused olid suhteliselt väikesed. See võis tõepoolest olla mõjuv motiiv, eriti kui mujal nähti kultuurautonoomias ohtu, nn. riik-riigis-tekki-mise võimalust. Niisugune oht võib saada reaalseks arvukama ja separatismi püüdleva vähemuse puhul, eriti kui vähemus leiab aktiivset toetust oma rahvusest suurriigi poolt. Kuivõrd oli seesuguse motiiviga tegu seaduse arutlustel, ei ole praegu teada.

Kolmandaks. Saksakeelses erialakirjanduses on kohati väga rõhutatud Eesti sakslaste järjepidevat kultuurautonoomia taotlust ja nende kaastööd selle ettevalmistamisel, mõneti isegi lastud paista, nagu oleks see olnud peamiselt sakslaste teene. Selles on kindlasti omajagu tõtt, sest sakslased olid kõige suurem hajutatult elunev vähemus, kes oma kultuurautonoomia

⁶ Vt. *Aun, K.* Der völkerrechtliche Schutz nationaler Minderheiten. Hamburg, 1951, 37—49.

ka kohe ellu viis. Teada on näiteks, et nende esindajad tutvustasid Eestis Austriast pärit Saksa juristi professor Rudolf Launi koostatud kultuur-autonoomia näidisprojekti ja et sellest seaduse tarvis eeskuju võeti.

Kultuurautonoomia eeltöödest võttis osa teistegi vähemusrahvuste — venelaste, rootslaste ja juutide — esindajaid, kuigi nende panus oli tunduvalt väiksem. Eeltööd käisid pidevates vastastikustes arutlustes, kusjuures sakslastel oli palju positiivset pakkuda, eriti uute ideede näol. See tõstab uue ja huvitava küsimuse: kas polnud kultuurautonoomia välja-vaated varem väiksemad kui 1925. aastal? Varem võisid tõkestavalt mõjuda ajalooliste, eriti Vabadussõja päevilt pärinevate vastuolude jäljekajad. Puudus alles vastastikune usaldus ja koguni arusaamine kultuur-autonoomia loomusest. Ajapikku kohalikud vastuolud taandusid ja Eestisse jäänud sakslasi võidi usaldada kui lojaalseid vabariigi kodanikke ja kui rahvusgruppi, kes Eestile oli varem kultuuriliselt mõndagi andnud ja võis edaspidigi anda. Ent otsustav pidi ikkagi olema enamusrahvuse hinnang, tahe ja seisukoht.⁷

Last but not least. Mitmes vähemusrahvuste käsitluses, kus ka kultuur-autonoomiat lähemalt analüüsitakse, on tähelepanu juhitud Eesti kultuur-autonoomia seaduse eripärale, nimelt lähtumisele mitte rahvuskollektiivist kui tervikust, vaid üksikisiku kui indiviidi õigustest.⁸ Seda kinnitab kõige näitlikumalt kultuuroromavalitsuse moodustamise menetlus.

Kui vähemuse esindajad olid sellekohase soovi avaldanud, laskis Eesti valitsus kohalike omavalitsuste kaudu ja neil olevate andmete põhjal koostada ajutise Kultuurnõukogu valimiseks vähemusrahvuse liikmete nimekirjad. Sellele järgnes kahekuune periood, mille kestel igaüks, kui teda nimekirjas ei olnud, võis omal soovil lasta ennast sellesse nimekirja võtta või lasta end nimekirjast kustutada. Põhiseaduse § 20 oli ju garanteerinud igaühele õiguse ise oma rahvust määrata. See on säte, mida üheski teises põhiseaduses seesugusena polnud ega ole ka kunagi varem olnud. Välja arvatud vahest eespool nimetatud Gruusia põhiseaduse eelnõu artikkel 145. Ise vabalt oma rahvuse määramist nägid ette ka professor Launi kultuur-autonoomia näidisprojekt ja Renneri-Baueri plaan. Ajaloolastelt ootaks lähemat uuringut, kuidas selline põhimõte Eesti 1920. aasta põhiseadusse sai.

Menetlusest edasi. Kui valimisnimekirjas oli vähemalt pool sellest arvust, mida viimane rahvaloendus näitas, korraldati riigi kulul ajutise Kultuurnõukogu valimised. Kui valimistest võttis osa vähemalt pool nimekirja kantutest, astus ajutine Kultuurnõukogu kokku ja koosseisu kahe kolmandiku häälteenamusega tegi otsuse luua oma kultuurautonoomia. Seejärel oli Eesti valitsus kohustatud kuulutama kultuurautonoomia looduks. Valitud nõukogu astus siis temale ettenähtud kõrgema organi funktsioonidesse ja kehtivate omavalitsusseaduste põhjal moodustas kultuuroromavalitsuse ning teised allorganid. Valimisnimekirjas olnud isikutest said kultuuroromavalitsuse liikmed, lisaks võis kultuuroromavalitsus võtta uusi liikmeid nende hulgast, kes selleks soovi avaldasid. Liikmeile jäi õigus omal soovil välja astuda, kui nad olid täitnud kõik kohustused kultuurautonoomia vastu. Märgitagu veel, et kultuuroromavalitsusele alluvad koolid võisid õpilasteks vastu võtta ka mitteliikmete lapsi ja et liikmeil ei olnud kohustust oma lapsi kultuurautonoomia koolidesse saata. Seda suva kasutati hiljem saksa kultuurautonoomias, kuigi mitte just silmatorkavalt.

⁷ Kaudse tegurina on nimetatud ka enamlaste mässukatset Tallinnas 1. detsembril 1924, kuid kultuurautonoomia seaduse seos sellega on väga küsitav.

⁸ Vt. ka *Erlor, G. Recht der nationalen Minderheiten*, Münster, 1931, 278 jj.; *Macartney, C. A. National State and National Minorities*. London, 1934, 496; *Aun, K. On the Spirit of the Estonian Minorities Law // Apophoreta Tartuensia*. Stockholm, 1949, 240—245.

Kultuuraautonoomia liberaalse iseloomu juurest tuldagu selle juurde, et Eesti põhiseadus ise oli tolle aja kohta üks kõige liberaalsemaid. Selline põhiseadus sai olla ainult ühiskonnal, kes ise oli liberaalne ja mõõdukalt individualistlik. On teada, et paljud kirjamehed on eestlasi üldiselt iseloomustanud kui tasakaalukaid individualiste, kuigi viimase omaduse kohta senini täppisempiirilisi uurimusi ei ole.

Kas ei olnud kultuuraautonoomia tekkel mitte kõige tähtsam tegur see, mida nüüdisajal nimetatakse poliitiliseks kultuuriks, s. t. enamusrahvuse ja ka tema vähemuste poliitiline küpsus euroopaliku põhikultuuri raames?

*Wilfrid Laurieri nim. Ülikool,
Waterloo, Ontario*

Toimetusse saabunud
6. II 1990

Карл АУН

КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В ЭСТОНИИ (ОБ ИСТОРИИ ВОПРОСА И ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ)

В 1925 г. в Эстонии вступил в действие закон о культурной автономии национальных меньшинств, который считался наиболее либеральным по отношению к национальным группам. Но более детальный анализ закона показывает, что в основном он был ориентирован на права личности, а не групп. Идея культурной автономии возникла в среде австрийских социал-демократов в начале века и носила либерально-индивидуалистический характер. Во время первой мировой войны эта идея распространилась в царской России и в Прибалтике.

Имеются различные объяснения тому факту, что именно в Эстонии впервые осуществилась эта идея. Одной из главнейших предпосылок претворения ее в жизнь представляется наличие высокой либерально-индивидуалистической, демократической и политической культуры в Эстонии того времени.

*Университет им. Уилфрида Лорье,
Уотерлу, Онтарио*

Поступила в редакцию
6/II 1990

Karl AUN

CULTURAL AUTONOMY OF ETHNIC MINORITIES IN ESTONIA. ITS BACKGROUND AND REALIZATION

In Estonia in 1925 a law for cultural autonomy of ethnic minorities was enacted, which has been acclaimed as the most liberal treatment of minority national groups. However, a closer analysis of the law reveals that essentially it was targeted to the rights of individuals and not for the groups. The idea of cultural autonomy originated from the Austrian social democrats at the turn of the century and had a similar liberal individualistic character. During World War I the idea spread to tsarist Russia and also to the Baltic.

To the question of why Estonia was the only one to implement the idea the answers vary, but foremost among them seems to be the outstandingly liberal-individualistic democratic political culture in Estonia at that time.

*Wilfrid Laurier University,
Waterloo, Ontario*

Received
Feb. 6, 1990