

§ 51. [Eestikeelse pöördumise õigus]

Igaühel on õigus pöörduda riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole eesti keeles ja saada eestikeelseid vastuseid.

Paikkondades, kus vähemalt pooled püsielanikest on vähemusrahvusest, on igaühel õigus saada riigiasutustelt ja kohalikelt omavalitsustelt ning nende ametiisikutelt vastuseid ka selle vähemusrahvuse keeles.

Autor *Mart Susi*

Ajaloolised tekstid

VAK 1919: § 3¹. Eesti wabariigi riigikeeleks on Eesti keel. Neis kohtades, kus elanikkude enamus on mitte Eesti, waid kohalikul vähemus-rahwusel, wõib kohaliku omawalitsus-asutuste asjaajamise keeleks olla selle vähemus-rahwuse keel, kusjuures igaühel õigus on neis asutustes riigikeelt tarwitada. Kohalikud omawalitsusasutused, kus vähemus-rahwuse keel tarwitusel on, peawad riigikeelt tarwitama omas läbikäimises riikliste asutustega, kui ka nende teiste omawalitsusasutustega, kus mitte sama vähemus-rahwuse keel tarwitusel ei ole. Kohalikkudest vähemus-rahwustest kodanikkudel on õigus riiklistesse keskasutustesse kirjalikult oma keeles pöörata. Wähemus-rahwuste keelte tarwitamine kohtu ja kohalikkudes riiklistes asutustes määratakse ligemalt eriseadustes. Märkus: Kohalikkudeks vähemus-rahwusteks peetakse sakslasi, wenelasi, rootslasi ja lätlasi.

PS 1920: § 22. Neis kohtades, kus elanikkude enamus ei ole Eesti, waid kohalikul vähemusrahvusel, wõib kohalikkude omawalitsusasutuste asjaajamise keeleks olla selle vähemusrahvuse keel, kus juures igal ühel õigus on tarwitada neis asutustes riigikeelt. Kohalikud omawalitsusasutused, kus vähemusrahvuse keel tarwitusel, peawad riigikeelt tarvitama läbikäimises riiklikkude asutustega, kui ka nende teiste omawalitsusasutustega, kus ei ole tarwitusel sama vähemusrahvuse keel.

§ 23. Saksa, Vene ja Rootsi rahvusest kodanikkudel on õigus pöörata riiklikkudesse keskasutustesse kirjalikult oma keeli. Eriseaduses määratakse ligemalt nende rahvuste keelte tarvitamine kohtus ja kohalikkudes riiklikkudes asutustes, kui ka omawalitsus-asutustes.

PS 1937: § 31. Võõrkeelte tarvitamise kord asjaajamisel kohtuis ja muis riiklikes asutistes määratakse seadusega.

Vähemusrahvusse kuuluvad kodanikud neis kohtades, kus elanikkude enamus on sel vähemusrahvusel, wõivad tarwitada seaduses ettenähtud aluseil oma keelt asjaajamisel kohalikes omawalitsusasutistes.

Olulised kohtulahendid

RKHKo 16.06.2005, 3-3-1-29-05, p 10

¹ Kirjapilt muutmata.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Põhiõiguse raamistik
 - A. Lingvistiline õigus
 - B. Igaühe õigus
 - C. Isiku identiteet
 - D. Lingvistiline põhiõigusnorm *versus* universaalne põhiõigus
 - E. Vähemusrahvuse keel
- III. Rahvusvaheline kontekst
 - A. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon
 - B. ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt
 - C. ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt
 - D. Euroopa Liidu põhiõiguste harta
 - E. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse süsteem
 - 1. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
 - 2. Euroopa Nõukogu vähemusrahvaste kaitse raamkonventsioon
 - 3. Euroopa Inimõiguste Kohus
 - F. Lingvistiliste õiguste ülddeklaratsioon
 - G. Naaberriikide põhiseadused
- IV. Õigusteoreetiline kontekst
 - A. Lingvistiliste õiguste vastavusest põhiõiguste tunnustele
 - B. Kvaliteedikontrolli doktriini kohaldamine
 - C. Universaalsuse ja abstraktsuse vähenemise hüpoteesi kohaldamine

I. Sissejuhatus

- 1 Kommenteeritav põhiseadusnorm kaitseb isikute õigust teatud suhtluskeelele ametivõimudega, selle õiguse tagamiseks on riigil positiivne kohustus tagada sellise suhtluskeele tõhus kasutusvõimalus. Paragrahvi esimeses lõikes kaitstakse õigust ametlikuks suhtluseks eesti keeles ning teises lõikes erinormina õigust ametlikuks suhtluseks vähemusrahvuse keeles teatud tingimustel.

II. Põhiõiguse raamistik

A. Lingvistiline õigus

- 2 Tegemist on lingvistilise õigusega, millele on PSis antud põhiõiguse kaal. Lingvistiliste õiguste tunnustamise ajalugu Euroopas algab Viini kongressist, kus tagati poola keele kasutamise õigus saksa keele kõrval ametlikuks asjaajamiseks Poznanis.² Lingvistiliste õiguste ulatus on oluliselt laiem õigusest suhtluskeelele ametivõimudega, siia alla kuulub näiteks õigus haridusele enda emakeeles, mis ei ole aga selle põhiseadusnormi kohaldamisalas. Praeguses kontekstis puudub riigil negatiivne kohustus hoiduda sekkumisest isikute õigustesse – selline kohustus on lingvistiliste õiguste kohaldamisalas seotud näiteks keeluga mitte sekkuda ebaproportsionaalselt isikute era- ja perekonnaellu. Negatiivne kohustus saaks siinkohal kõne alla tulla üksnes kommenteeritava paragrahvi teise lõike osas, kus riigil on kohustus mitte takistada vähemusrahva keele kasutamist suhtluseks riigiasutuste või omavalitsuste ametiisikutega.

² Vt lingvistiliste õiguste ajaloo kohta T. Skutnabb-Kangas, R. Phillipson, M. Rannut. *Linguistic Human Rights: Overcoming Linguistic Discrimination*. Walter de Gruyter 1994.

B. Igaühe õigus

- 3 Kommenteeritavas põhiseadusnormis kaitstakse igaühe õigust ametlikuks suhtluseks eesti keeles või teatud tingimustel vähemusrahvuse keeles. See õigus laieneb nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele. Riigikohus on 2005. aasta lahendis³ leidnud, et PS § 51 lg-s 2 sätestatud igaühe õigus kohaldub ainult füüsilistele isikutele, viidates vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni⁴ art-le 10. Kommenteeritava põhiseadusnormi olemusest tuleneb selles tagatud lingvistiline õigus seoses üksnes füüsilise isikuga, sest juriidilisel isikul puuduvad lingvistilised õigused.
- 4 Vahemärkusena võib nimetada, et nn nõrgemate gruppide õigust enda emakeele kasutamiseks kaitsevad mitmed õigusinstrumentid, näiteks lapse õiguste konventsiooni⁵ art 30. Kuivõrd kommenteeritav põhiseadusnorm kohaldub igaühele, ei ole vajalik käsitleda detailsemalt erinevate ühiskonnagruppide lingvistiliste õiguste tagamist.

C. Isiku identiteet

- 5 Emakeeles ametivõimudega suhtlemine on osa isiku identiteedist, seega kaitseb kommenteeritava põhiseadusnormi esimene lõige eesti rahvusidentiteeti. Riigikeele kasutamist ametlikuks suhtlemiseks tuleb eeldada. Kuivõrd PS §-s 6 määratletakse eesti keel Eesti Vabariigi riigikeelena, on eraldi ametliku suhtluskeelena eesti keele absoluutse õiguse väljatoomine mittevajalik. Kirjanduses ei ole avatud PS § 51 lg 1 eesmärke ja vajadust. Spekulatiivne oleks väita, et selle põhiseadusnormi vajadust mõjutab PSi vastuvõtmise aja etniline olukord Eestis, sest paljudes riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes võisid töötada eesti keelt mittevaldavad ametnikud. Praeguseks on vajadus selle põhiseadusnormi järele kadunud. Kuivõrd põhiseadusnormi esimene lõige ei riku kellegi õigusi, pole samas vajadust seda tühistada ning selline võimalus oleks ka üksnes teoreetiline⁶ ja võiks kõne alla tulla ainult seoses laiemas nn PSi revisjoniga.

D. Lingvistiline põhiõigusnorm versus universaalne põhiõigus

- 6 PS §-s 51 kaitstud kumbki õigus – kahesuunaline suhtlemine ametiasutustega riigikeeles (eesti keeles) ja teatud juhtudel ka vähemusrahvuse keeles – ei ole rahvusvaheliselt tunnustatud ehk universaalne põhiõigus järgnevatel kaalutlustel nii rahvusvahelisest õiguspraktikast kui ka õigusteooriast tulenevalt. Põhiõiguse mõiste on eelnevas väites universaalne, st peetakse silmas niisugust õigust, mida selle omaduste tõttu kas on juba tunnustatud või on võimalik tunnustada põhiõiguse normina kogu inimühiskonnas. Käesoleva kommentaari eesmärgist väljapoole jääb teoreetiline diskussioon põhiõiguste kategooriatest – kas on olemas nii universaalseid kui ka kitsamalt konkreetses riigis/

³ RKHKo 16.06.2005, 3-3-1-29-05, p 10 ja 12.

⁴ Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon, Riigikogu ratifitseeritud välisleping, RT II 1996, 40, 154.

⁵ Ülemnõukogu ratifitseeritud välisleping, jõustunud 20.11.1991, RT II 1996, 16, 56.

⁶ Võrdluseks vt olukorda, kus poliitilistel põhjustel etnilisest olukorrast lähtunud põhiseadusnormi on EIK pidanud mittevajalikuks pärast poliitilise olukorra „rahunemist“ – EIK 22.12.2009 (Suurkoja otsus) – Sejdić ja Finci vs. Bosnia ja Hertsegoviina. Lahend puudutas valimistel kandideerimise õiguse piiramist lähtuvalt kodanike etnilisest kuuluvusest.

riikides või regioonis tunnustatud põhiõigusi.⁷ Õigusselguse aspektist on põhjendatum seisukoht, et riikide põhiseadustes tunnustatud põhiseadusnormid ja universaalselt tunnustatud põhiõigused ei ole kattuvad mõisted. Riikide põhiseadustes tunnustatud põhiseadusnormid võivad sisaldada ka selliseid norme, mis ei ole tunnustatud universaalsete põhiõigustena, ning vastupidi, on selliseid universaalseid põhiõigusi, mis ei sisaldu konkreetse riigi põhiseaduses. Seetõttu on PS §-s 51 tagatud õigused Eesti põhiseadusnormid, mis ei ole samal ajal universaalselt tunnustatud põhiõigused.

E. Vähemusrahvuse keel

- 7 Kommenteeritava põhiseadusnormi lg-s 2 sätestatud vähemusrahvuse keele kasutamise õigus ametlikuks suhtlemiseks on normitehniliste küsitavustega. Selle õiguse eelduseks on teatud paikkonnas vähemalt poolte püsielanike kuulumine vähemusrahvusse. Paikkonna ja püsielaniku mõisted ei ole selged. Kuigi õigustumõistete defineerimist PSis ei saa eeldada, ei ava ka Eesti seadused nende mõistete sisu. Põhiseadusnorm tagab õiguse vastuste saamiseks vähemusrahvuse keeles, kuid ei taga õigust ametiasutuste ja ametiisikute poole pöördumiseks vähemusrahvuse keeles. Siiski tuleb eeldada, et vastuse saamisega on olemuslikult seotud ka küsimuse või pöördumise esitamine vähemusrahvuse keeles. Selles aspektis olid 1919. aasta Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra ning 1920. ja 1937. aasta PSi tekstid täpsemad, sest esimesed kaks sisaldasid „läbikäimise“ terminit ning viimane „asjaajamise“ terminit, millega on ilmselgelt kaetud nii pöördumine kui vastuse saamine, st kahesuunaline suhtlus.
- 8 23.02.2011 vastu võetud keeleseaduse⁸ § 5 lg 2 määratleb vähemusrahvuse keelena võõrkeele, mida vähemusrahvusest isikud on Eestis põliselt kasutanud emakeelena. Sama paragrahvi lg 3 kohaselt on vähemusrahvusest isik Eesti kodanik, kes omab kauaaegseid, kindlaid ja kestvaid sidemeid Eestiga ning erineb eestlastest keele poolest.

III. Rahvusvaheline kontekst

- 9 Rahvusvahelistes õigusunstrumentides ei kaitsta õigust ametlikule suhtlusele riigikeeles või vähemusrahvuse keeles. Selline pilt avaneb alljärgnevalt.

A. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon

- 10 ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni art-s 2 tagatakse igäühe võrdsus ülddeklaratsioonis tagatud õiguste ja vabaduste kasutamisel sõltumata muuhulgas keelest. Ülddeklaratsiooni art-s 19 on sätestatud: „Igäühel on arvamus- ja sõnavabadus; see õigus kätkeb vabadust sekkumiseta oma veendumustest kinni pidada ja vabadust informatsiooni ja ideid otsida, saada ja levitada igasuguste abinõudega ja riigipiiridest sõltumata.“ Kuivõrd ülddeklaratsiooni art 2 sätestab üldise võrdsuspõhimõtte ning art 19 sõnavabaduse ning informatsiooni saamise ja levitamise vabaduse, ei ole ülddeklaratsioonist võimalik tuletada põhiõigust ametlikuks suhtluseks teatud keeles võrreldavate õiguste universaalsuse astme

⁷ Põhiõiguste universaalse tunnustamise ja sellega seonduva retoorika osas vt retoorikaga seonduvalt A. von Arnaud ja J. T. Theilen. Rhetoric of rights: A topical perspective of the functions of claiming a 'human rights to ...' – A. von Arnaud, K. von der Decken, M. Susi (toim.). Cambridge Handbook on New Human Rights of the 21st Century: Rhetoric, Recognition and Novelty. Cambridge University Press 2020, lk 34–55; tunnustamise osas vt K. von der Decken ja N. Koch. Recognition of new human rights: Phases, techniques and the approach of 'differentiated traditionalism'. – A. von Arnaud, K. von der Decken, M. Susi (toim.). Cambridge Handbook on New Human Rights of the 21st Century: Rhetoric, Recognition and Novelty. Cambridge University Press 2020, lk 7–21.

⁸ Jõustunud 01.07.2011, RT I, 18.03.2011, 1.

suure erinevuse tõttu. Seda põhjusel, et õigus suhtlusele vähemusrahvuse keeles kohaliku omavalitsuse ametiisikutega on konkreetne õigus ning rakendub kahe spetsiifilise tingimuse olemasolul – paikkonna püsielanikest on vähemalt pool vastavast vähemusrahvusest, ning selline õigus kehtib üksnes suhtlemiseks selle omavalitsuse või riigiasutustega. On kaheldav, kas siinkohal saab kõnelda iseseisvast põhiõigusest universaalsuse ja abstraktsuse tunnuste alusel.

B. ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt

- 11 ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art-s 27 on sätestatud järgmine kohustus lepinguosalistele riikidele: „Maades, kus eksisteerivad etnilised, usulised või keelelised vähemusrühmad, ei tohi sellistesse vähemusrühmadesse kuuluvatele isikutele keelata õigust kasutada koos selle rühma teiste liikmetega oma kultuuri, tunnistada oma usku ja täita selle rituaale ning tarvitada emakeelt.“ Eesti on ühinenud pakti kui välislepinguga Ülemnõukogu 21.01.1992⁹ otsuse alusel. Pakt ei sätesta õigust ametlikule suhtluskeelele, sest emakeele kasutamise eesmärk on siinkohal kultuuriliste õiguste teostamine. Paktis sätestatud õigustega on seotud riikide negatiivne kohustus, mis tuleneb keelust emakeelse suhtlemisõiguse piiramiseks. Tegemist on vastupidise kohustusega võrreldes kommenteeritavas põhiseadusnormis sisalduva kohustusega, sest pakt keelab takistada vähemusrühmade omavahelist suhtlust emakeeles, kuid kommenteeritava põhiseadusnormi lg 2 paneb riigile kohustuse võimaldada ametlikku suhtlust vähemusrahva emakeeles teatud tingimustel.

C. ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt

- 12 ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti¹⁰ tõlgendamisel on majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee andnud kommentaari nr 21 (november 2009), mille kohaselt kaitseb pakti art 15 lg 1 õigust enda väljendamiseks enda valitud keeles ka avalikul suhtlemisel.¹¹ See õigus on oluline ennekõike kultuurilistele vähemustele enda kultuuri ja keele säilitamiseks. Avaliku suhtlemise mõiste ei kattu ametliku suhtlemise mõistega. Eesti õiguses ei ole avaliku ja ametliku suhtlemise kohaldamisalad selgelt määratletud. Näiteks on keeleseaduse § 4 pealkiri „Ametlik ja avalik keelekasutus ning eesti kirjakeele norm“, kuid paragrahvi tekstis kasutatakse üksnes terminit „ametlik“ ning puudub nii otsene kui kaudne viide terminile „avalik“. Siiski võib asuda seisukohale, et avalik suhtlemine on laiem mõiste kui ametlik suhtlemine. Samas ei ole ametlik suhtlemine täielikult hõlmatud avaliku suhtlemisega, sest ametlik suhtlemine võib iseenesest olla ka konfidentsiaalne, st mitte avalikkusele juurdepääsetav. Kommenteeritava põhiseadusnormi osas tuleneb siit järeldus, et piirangud isikute suhtlemiseks ametiasutustega vähemusrahvuse keeles ei ole vastuolus käesolevas punktis käsitletud pakti kohaldamisalaga.

⁹ RT II 1994, 10, 11.

¹⁰ Ülemnõukogu ratifitseeritud välisleping, jõustunud 21.01.1992, RT II 1993, 10, 13.

¹¹ ÜRO majandus- ja sotsiaalnõukogu. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee üldine kommentaar nr 21. Igäihe õigus osaleda kultuurielus – rahvusvahelise majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakti art 15 lg 1 (a). E/C.12/GC/21, 21.12.2009, p 3. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQc5ReG9hKvddWC2ML5U76E63nT%2BeY%2BtmSVIRS0ynN0q4EDmpjIye7rC1DxEtC%2FGxx7WLBcmnxGwpWSXy0fmnHDS>.

D. Euroopa Liidu põhiõiguste harta

- 13 Euroopa Liidu põhiõiguste harta¹² sätestab art-s 41 õiguse heale haldusele, mille lg 2 p 4 kohaselt on igal kodanikul õigus pöörduda liidu institutsioonide poole ühes aluslepingute keeltest ning talle tuleb vastata samas keeles. Euroopa Liidu aluslepingu keel on kitsam mõiste vähemusrahvuse keelest. Hartas kaitstud õigus heale haldusele on kõige lähedasem rahvusvaheliselt tunnustatud põhiõigus ametlikule suhtlusele emakeeles. Harta ei tunnusta seda õigust iseseisva põhiõigusena, vaid see on õiguse heale haldusele üks sisuelement. Siiski tuleb silmas pidada, et põhiõiguste harta sätestab isikute õigusi suhtlemiseks liidu institutsioonidega, kuid mitte konkreetse riigi ametiasutustega.

E. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse süsteem

1. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

- 14 Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK)¹³ tagab õiguse oma-keelsele suhtlemisele võimuorganitega üksnes kriminaalmenetluses. EIÕK art 5 lg 2 kohaselt tuleb igapähele vahistamisel viivitamatult teatada talle arusaadavas keeles tema vahistamise põhjused ja kõik tema vastu esitatud süüdistused. EIÕK art 6 lg 3 a) kohaselt on igal kuriteos süüdistataval õigus saada viivitamatult talle arusaadavas keeles teavet tema vastu esitatud süüdistuse iseloomust ja alustest. Eelnimetatud põhiõigust tagab EIÕK art 6 lg 3 e), mis sätestab õiguse kasutada tasuta tõlgi abi, kui ta ei mõista või ei räägi (kriminaal)kohtus kasutatavat keelt. EIÕKis sätestatud keele kasutamisega seotud õigused ei ole otseses puutumuses kommenteeritava põhiseadusnormiga. Eestis on igapähele tagatud õigus osaleda kriminaalmenetluses talle arusaadavas keeles, näiteks tagab KrMS § 9 lg 2 igapähele vabaduse võtmisel õiguse saada teada vahistamisotsusest talle arusaadavas keeles.

2. Euroopa Nõukogu vähemusrahvaste kaitse raamkonventsioon

- 15 Raamkonventsioon on koostatud Strasbourgis 1. veebruaril 1995, Riigikogu ratifitseeris selle 21. novembril 1996 (vt viide 4). Konventsioon ei ole otsekohaldatav. Asjakohane on konventsiooni art 10 lg 2, mis sätestab: „Piirkondades, kus vähemusrahvusesse kuuluvad isikud on traditsiooniliselt asunud või kus nende arv on suur, püüavad pooled, kui need isikud seda taotlevad ja kui taotlus vastab tegelikele vajadustele, võimaluste piires kindlustada tingimused, mis võimaldaksid nendel isikutel ja haldusasutustel suhelda vähemuse keeles.“ Riigikohus on sellele sättele viidanud 16.06.2005 lahendis (vt komm. 3) selgitusega, et konventsioonis sätestatud õigused on seotud füüsilise isikuga.

3. Euroopa Inimõiguste Kohus

- 16 Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on käsitletud lingvistilisi õigusi EIÕKis tagatud erinevate põhiõiguste kontekstis. EIK kohaldab avara hindamisruumi doktriini, mille järgi lepinguosalistel riikidel on diskretsioon arvestada lingvistiliste õiguste sätestamisel ajaloolisi, lingvistilisi, usulisi ja kultuurilisi elemente. Puudub ühtne Euroopas omaks võetud doktriin lingvistiliste õiguste tagamiseks. Käesoleva põhiseadusnormi aspektist on oluline tuua välja EIKi seisukoht, et EIÕK iseenesest ei taga lingvistilist vabadust. Sellise

¹² ELT 30.03.2010, C 83/389 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J:C:2010:083:0389:0403:et:PDF>.

¹³ Riigikogu ratifitseeritud välisleping, vastu võetud 13.03.1996, jõustunud 11.04.1996. RT II 1996, 11, 34.

õiguskäsitluse on EIK sõnastanud juba 1968. aastal¹⁴ ning ei ole seda käesoleva ajani muutnud. EIK on EIÕKi tõlgendamisel selgitanud: „[---] välja arvatud art 5 lg 2 ja art 6 lg 3 a) ja e) sätestatud eranditega ei garanteeri EIÕK iseenesest õigust kasutada teatud keelt suhtlemisel avalike võimuorganitega ning õigust saada informatsiooni isiku valitud keeles“.¹⁵ EIK ei anna sellise õiguskäsitluse põhjendusi, mistõttu jääb seisukoht deklaratiivseks. Igatahes ei ole EIK juba ligikaudu 50 aasta kestel rakendanud lingvistiliste õiguste tõlgendamisel EIÕKi kui elava instrumendi doktriini.

F. Lingvistiliste õiguste ülddeklaratsioon

- 17 Rahvusvaheline PEN-klubi ja mitmed valitsusvälised organisatsioonid võtsid 1996. aastal Barcelonas vastu lingvistiliste õiguste ülddeklaratsiooni.¹⁶ Lingvistiliste õiguste ülddeklaratsioon esitab loetelu võõrandamatutest õigustest, sh on õigus kasutada enda emakeelt suhtlemisel avalike võimuorganitega.¹⁷ Tegemist on mittesiduva õigus-instrumendiga, mis kahtlematult tugevdab lingvistiliste õiguste retoorilist dimensiooni ning võiks olla inspiratsiooniallikaks rahvusvahelisele üldsusele lingvistiliste õiguste mõtestamisel ja riikidele normatiiv-regulatiivses tegevuses.

G. Naaberriikide põhiseadused

- 18 Soome PSis on tagatud ametlik suhtlus kahes rahvuskeeles – soome ja rootsi keeles.¹⁸ Saamide kui põlisrahva õigused ametlikuks suhtluseks saami keeles sätestatakse eraldi seadusega. Läti PSis on tagatud õigus pöörduda riigiasutuste ja kohalike omavalitsus-asutuste poole ning saada sisuline vastus läti keeles.¹⁹ Leedu PSis ei kaitsta eraldi ametlikku suhtlust leedu keeles ega ole konkreetset põhiseadusnormi vähemusrahvaste keeles ametliku suhtlemise osas. Saksamaa PSis ei sätestata suhtluskeelt ametivõimudega. Need näited on piisavad ilmestamaks ühtse lähenemise puudumist naaberriikide põhiseadustes lingvistilistele õigustele.

IV. Õigusteoreetiline kontekst

A. Lingvistiliste õiguste vastavusest põhiõiguste tunnustele

- 19 Kummagi õiguse – õigus ametlikult suhtlemisele riigikeeles ning vähemusrahvaste õigus omakeelsele suhtlemisele ametivõimudega teatud tingimuste olemasolul – mitte-tunnustamine käesoleval ajal põhiõigusena rahvusvahelistes õigusinstrumentides on erinev küsimus nende õiguste põhimõttelisest vastavusest põhiõiguse mõistele. Metoodiliselt

¹⁴ EIK 16.12.1968 – Inhabitants of Leeuw-St-Pierre *vs.* Belgia, Collection of decisions of the European Commission of Human Rights, vol. 28, p 1–25.

¹⁵ EIK (otsus vastuvõetavuse kohta) 07.12.2004 – Mentzen *vs.* Läti, lk 26.

¹⁶ <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000104267>.

¹⁷ Lingvistiliste õiguste ülddeklaratsioon, artikkel 3 (1), teine loetletud võõrandamatu õigus.

¹⁸ Soome PS art 17. Õigus enda keelele ja kultuurile.

1) Rahvuskeeled Soomes on soome ja rootsi keel.

2) Seadus kaitseb igäihte õigust suhelda enda keeles – kas soome või rootsi keeles – kohtus ja teiste ametivõimudega, ning saada dokumente nendes keeltes. Ametivõimudel tuleb kaitsta samaväärselt riigi soome- ja rootsikeelse elanikkonna kultuurilisi ja sotsiaalseid vajadusi.

3) Põlisrahvastel – saamidil ning samuti romadel ja teistel gruppidel – on õigus säilitada ja edendada enda keelt ja kultuuri. Seadus reguleerib saami rahva õigust kasutada saami keelt suhtluseks ametivõimudega. Seadus kaitseb nende isikute õigusi, kes kasutavad viipekeelt või vajavad tõlkimist oma puude tõttu.

¹⁹ Läti PS § 104: Igäihel on õigus esitada pöördumisi riigi või kohalike ametivõimude poole ning saada sisuline vastus. Igäihel on õigus saada vastus läti keeles.

tuleb eristada praktikakeskset ja praktikast sõltumatut lähenemist inimõigustele. Viimast võime nimetada ka õigusteoreetiliseks lähenemiseks. Õigusteoreetiliselt toetutakse käesolevas kommentaaris kahele doktriinile küsimuses, kas õigus suhtlemisele ametiasutustega emakeeles (millest tuleneb ka õigus suhelda eesti keeles) ja vähemusrahvuste keeles on põhiõigus. Need on Philip Alstoni sõnastatud põhiõiguse kvaliteedikontrolli doktriin ning kommentaari autori sõnastatud universaalsuse ja abstraktsuse vähenemise hüpotees.

B. Kvaliteedikontrolli doktriini kohaldamine

- 20 Philip Alston on sõnastanud nn rahvusvahelise kvaliteedikontrolli doktriini määratlemaks, kas mingit õigust saab käsitleda põhiõigusena.²⁰ Alstoni teooria kohaselt saab kõnelda põhiõigusest tingimisel, et see kaitseb fundamentaalselt olulist sotsiaalset väärtust, on ühtviisi oluline maailma erinevates väärtussüsteemides, seda saaks tunnustada ÜRO ülddeklaratsiooni alusel või kooskõlas rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud normidega, see on kooskõlas rahvusvaheliste inimõiguste normidega, selle tunnustamisel on saavutatav ulatuslik rahvusvaheline konsensus, see õigus on kooskõlas riikide praktikaga ning see on piisavalt selge toomaks kaasa konkreetsete õigused ja kohustused. Seda kriteeriumi kohaldades ilmneb, et kumbki õigus on seotud oluliste sotsiaalsete väärtustega (rahvusidentiteedi kaitse, diskrimineerimise keeld, etniliste vähemuste kaitse, kultuurilise mitmekesisuse tagamine) ja tegemist on ka konkreetsete õigustega, mis võivad tuua kaasa avaliku võimu selgeid kohustusi. Alstoni teooria alusel läbib õigus ametlikule suhtlusele riigikeeles küll kvaliteedikontrolli, kuid faktiks jääb selle õiguse mittetunnustamine rahvusvahelistes õigusinstrumentides. Puudub ka rahvusvaheline diskussioon riigikeeles ametliku suhtlemisõiguse tunnustamise vajadusest põhiõigusena. Eelnevalt esitatud rahvusvaheliste ja riigisiseste õigusinstrumentide analüüs näitab selgelt ulatusliku rahvusvahelise konsensuse puudumist vähemusrahvuste keeles ametliku suhtlemisõiguse tunnustamiseks põhiõigusena. Puudub ka väljavaade rahvusvahelise konsensuse saavutamiseks ametliku suhtlemisõiguse osas vähemusrahvuste keeles, sest riigiti erinev regulatsioon toetub peamiselt kultuuri- ja suveräänsuskaalutlustele, mis on seotud riikide alusväärtustega ja mõjutavad pikaajaliselt riikide käitumist.

C. Universaalsuse ja abstraktsuse vähenemise hüpoteesi kohaldamine

- 21 Teise teoreetilise doktriinina kohaldame universaalsuse ja abstraktsuse vähenemise hüpoteesi²¹, mille järgi iseloomustab põhiõiguse tunnustele pretendeerivaid õigusi kas abstraktsuse või universaalsuse või mõlema vähenemine võrreldes juba tunnustatud põhiõigustega. Uued põhiõigused kas konkretiseerivad või on tuletatud mõnest juba tunnustatud põhiõigusest (abstraktsuse vähenemine konkreetse suunas) või kohalduvad teatud gruppidele (universaalsuse vähenemine individualiseerituse suunas). Õigus ametlikule suhtlusele riigi ametlikus keeles on küll universaalne, laienedes igapähele, kuid samas liiga konkreetne vastamaks põhiõiguse tunnustele, sest kohaldub ainult ametlikule suhtlusele võrreldes näiteks avaliku suhtlusega. Õigus ametlikule suhtlusele vähemusrahvuste keeltes on võrreldes ametlikus keeles suhtlusega oluliselt väiksema universaalsusega, abstraktsuse osas on vastuväited samad. Kohaldatakse doktriini alusel ei vasta kumbki kommenteeritavatest õigustest põhiõiguse kriteeriumidele.

²⁰ P. Alston. Conjuring up new human rights: A proposal for quality control. – *The American Journal of International Law* 78/1984/3, lk 607–621.

²¹ M. Susi. Novelty in new human rights: the decrease of universality and abstractness thesis. – A. von Arnau, K. von der Decken, M. Susi (toim.). *Cambridge Handbook on New Human Rights of the 21st Century: Rhetoric, Recognition and Novelty*. Cambridge University Press 2020, lk 21–33.

- 22 Kokkuvõtlikult, ametliku suhtlemise õiguste sätestamine PS 2. peatükis „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“ ei devalveeri põhiõiguste mõistet siis, kui esiteks aktsepteerida riigisiseste põhiõiguste *versus* universaalsete põhiõiguste põhjendamise võimalikkust, või teiseks, kui lähtuda 2. peatüki sätete dihhotoomilise jaotamise põhimõttest Eesti põhiseadusnormideks ning universaalseteks põhiõigusteks.