

§ 52. [Asjaajamiskeel]

Riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamiskeel on eesti keel.

Paikkondades, kus elanike enamiku keel ei ole eesti keel, võivad kohalikud omavalitsused seaduses sätestatud ulatuses ja korras kasutada sisemise asjaajamiskeelena selle paikkonna püsielanike enamiku keelt.

Võõrkeelte, sealhulgas vähemusrahvuste keelte kasutamise riigiasutuses ning kohtu- ja kohtueelses menetluses sätestab seadus.

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 igäihel 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 kesk-asutustesse kirjalikult omas 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 vähemusrahwusel, 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.

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, võivad tarvitada seaduses ettenähtud aluseil oma keelt asjaajamisel kohalikes omawalitsusasutistes.

Olulised kohtulahendid

RKHKo 16.06.2005, 3-3-1-29-05; RKHKo 01.07.2022, 3-20-1214/98

¹ Kirjapilt muutmata.

Sisukord

- I. Sissejuhatus
- II. Esimese lõike sisuelemendid – sisemine ja välimine asjaajamine
- III. Teine lõige – paikkonna püsielanike õigus sisemisele asjaajamisele
 - A. Õiguse määratlus
 - B. Võimalikud probleemkohad
 - 1. Paikkonna määratlusest
 - 2. Eesti keele kaitsest
- IV. Kolmas lõige – võõrkeele kasutamine välises asjaajamises
 - A. Kaitseala määratlus
 - B. Õigus enda keele kasutamiseks suhtlemiseks riigiasutustes
 - C. Õigus enda keele kasutamiseks kohtumenetluses
 - 1. Legaliteedi põhimõte
 - 2. Eesti menetlusseadused
 - 3. Euroopa õiguse kontekst
- V. Kokkuvõtteks

I. Sissejuhatus

- 1 Kommenteeritava põhiseadusnormi esimene lõige sätestab asjaajamiskeelena riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes eesti keele. Asjaajamiskeel on seotud asjaajamise mõistega, mida ei avata PSis, küll on see mõiste avatud keeleseaduse 3. peatükis „Suuline ja kirjalik asjaajamine“. Keeleseaduse 3. ptk § 8 lg 1 kohaselt toimub asjaajamine kas suuliselt või kirjalikult nii riigiasutustes, äriühingutes kui ka kodanikuorganisatsioonides (mittetulundusühingud ja sihtasutused seaduse sõnastuses). Kommenteeritavas põhiseadusnormis on tagatud asjaajamine eesti keeles vertikaalsetes suhetes üksikisiku ja avaliku võimu vahel. Põhiseadusnorm ei määratle otseselt konkreetset põhiõigust, vaid riigi kohustuse tagada igaühele võimalus asjaajamiseks eesti keeles. Sellele avaliku võimu kohustusele vastab igaühe õigus nõuda asjaajamist eesti keeles. Tegemist ei ole eraldiseisva põhiõigusega, vaid kaitstakse õigust, mis on lähedane Euroopa Liidu põhiõiguste harta art-s 41 kaitstud õiguse heale haldusele ühele sisuelemendile (vt PS § 51 kommentaar III. D.) Kaitstud õigus on laiem PS § 51 esimeses lauses tagatud pöördumisõigusest eesti keeles ja vastuse saamise õigusest eesti keeles. Kuivõrd õigus asjaajamisele eesti keeles asub PSi 2. peatükis, on kaitstava õiguse eesmärk võimaldada igaühel panna maksma enda põhiõigused asjaajamise kaudu avaliku võimuga. Seejuures võib tekitada praktikas probleeme asjaajamise mõiste sisustamine, kusjuures lähtuda tuleks sellest, mida tavaliste teadmistega mõistlik inimene peab asjaajamiseks. Kriteeriumiks on selline asjaajamine, mis viib isiku põhiõigus(t)e realiseerimisele kas kitsalt isikut ennast puudutavas küsimuses või laiemalt kogukonda puudutavas valdkonnas. Hüpotetiliselt võib ette kujutada olukorda, kus ametiisik keeldub suhtlemast isikuga eesti keeles siis, kui isiku eesmärk riigiasutusega suhtlemisel ei ole ilmselgelt seotud tema põhiõiguse maksmapanekuga, vaid näiteks uudishimu rahuldamisega. Kuivõrd aga ametiisikutelt eeldatakse eesti keele oskust, tähendaks selline hüpotetiline olukord üldse suhtlemisest keeldumist.

II. Esimese lõike sisuelemendid – sisemine ja välimine asjaajamine

- 2 Asjaajamisel eristub sisemine ja väline asjaajamine. Sisemine asjaajamine on seotud riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse tegevusega enda ülesannete täitmiseks kõige laiemas võtmes – seda nii kirjalikus kui ka suulises vormis, millega ei kaasne avalikkusele edastatav teave (näiteks ametnike omavaheline suhtlus, õigust loovate instrumentide või üksikaktide ettevalmistamine). Tõusetub küsimus, kes on sisemise eestikeelse asjaajamise õigustatud subjekt. Spekulatiivne oleks väita, et osaliselt oli kommenteeritava põhiseadusnormi eesmärk tagada eesti keele kui riigikeele praktiline kasutamine avalikes võimuorganites vahetult pärast Eesti iseseisvuse taastamist põhjusel, et teatud riigiasutustes võis töötada

arvestataval määral eesti keelt mittevaldavaid ametiisikuid. Väline asjaajamine on seotud riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse tegevusega nii kirjalikus kui suulises vormis, mis on vahetult suunatud avalikkusele (näiteks haldusaktide vastuvõtmise otsustamine või korraldav tegevus) või mille suhtes võib avalikkusel olla õigustatud huvi (näiteks arutelud kohalikus omavalitsuses avalikkust puudutavatel teemadel). Õigustatud subjektiks on igäüks, kes soovib riigiasutuse või kohaliku omavalitsusega välise suhtlemise kaudu realiseerida enda põhiõigusi.

III. Teine lõige – paikkonna püsielanike õigus sisemisele asjaajamisele

A. Õiguse määratlus

- 3 PS § 52 lg 2 tagab võimaluse kohalikele omavalitsustele seaduses sätestatud ulatuses ja korras kasutada sisemise asjaajamisekeelena selle paikkonna püsielanike enamiku keelt. Kommenteeritav põhiseadusnorm tagab kohaliku omavalitsuse ametiisikule subjektiivse õiguse nõuda sisemist asjaajamist püsielanike keeles juhul, kui omavalitsus on püsielanike enamiku keele kasutamise korra kehtestanud. Tegemist ei ole põhiõigusega selle õiguse konkreetsuse ja vähese universaalsuse tõttu (vt PS § 51 kommentaar IV. C). Käesolev põhiseadusnorm ei kehtesta erandit kohaliku omavalitsuse välisele asjaajamisele, mille osas kehtib eesti keele nõue.

B. Võimalikud probleemkohad

1. Paikkonna määratlusest

- 4 Praktikas võib hüpoteetiliselt tõusetuda probleem seoses mõistete „paikkond“ ja „omavalitsusüksus“ sisustamisega. Kommenteeritavas põhiseadusnormis kasutatakse paikkonna mõistet, samas sätestab keeleseaduse § 11 analoogilise õiguse viitega omavalitsusüksusele. Kommenteeritavas põhiseadusnormis kasutatakse paikkonna püsielanike enamiku keele mõistet. Püsielaniku mõiste on keeleseaduse § 9 lg-s 2: „Omavalitsusüksuse püsielanik käesoleva seaduse tähenduses on Eesti kodanik, alalist elamisõigust omav Euroopa Liidu kodanik ja tema perekonnaliige või pikaajalise elaniku elamisloa alusel Eestis elav välismaalane, kelle püsiv elukoht, see on elukoht, mille andmed on kantud Eesti rahvastikuregistrisse (edaspidi *rahvastikuregister*), asub kõnealuses vallas või linnas.“ Hüpoteetiline probleem võib tõusetuda olukorras, kus omavalitsusüksuse ja ebaselgelt määratletud paikkonna vähemusrühvusest püsielanike proportsioon on poole elanikkonna kriteeriumi osas erinev.

2. Eesti keele kaitsest

- 5 Vastuolu on kommenteeritava põhiseadusnormi ja keeleseaduse kaitsealas. Nii sätestab keeleseaduse § 11: „Omavalitsusüksuses, mille püsielanike enamiku keel ei ole eesti keel, võib kohaliku omavalitsuse sisemise asjaajamise keelena selle kohaliku omavalitsuse volikogu ettepanekul ja Vabariigi Valitsuse otsusel kasutada lisaks eesti keelele omavalitsusüksuse püsielanike enamiku keelt.“ PS § 52 lg 2 ei sisalda viidet võõrkeele komplementaarsusele lisaks eesti keelele, mistõttu saaks positivistliku tõlgenduse korral väita, et kohalikus omavalitsuses on võimalik kasutada sisemiseks asjaajamiseks ainult võõrkeelt. Kuivõrd aga kommenteeritava põhiseadusnormi rakendamise eelduseks on valitsuse otsus, võib eeldada, et sellise otsuse andmisel lähtutakse keeleseaduse detailsemast regulatsioonist ning on välistatud eelkirjeldatud hüpoteetiline olukord.

- 6 KeeleS § 11 kasutab püsielanike enamiku keele mõistet, kusjuures püsielanike enamiku keeles sisemise suhtlemise eelduseks on valitsuse otsus omavalitsuse volikogu ettepanekul. Siinkohal ei ole antud valitsusele diskretsiooni mitte õiguse piiramiseks, vaid selle õiguse realiseerimise võimaluse otsustamiseks, mistõttu võib KeeleS § 11 olla vastuolus põhi-seadusnormi olemusega. Seda põhjusel, et PS teeb viite seadusele, kuid KeeleS annab volitusnormi edasi valitsusele püsielanike enamuse keele kasutamise otsustamiseks. KeeleS §-d 11 ja 12 on vastassuunalised võrreldes rahvusvaheliste õigusinstrumentidega keelekasutuse õiguse sätestamisel asjaajamiseks. Rahvusvahelistes õigusinstrumentides kasutatakse sõnastust „[---] on õigus [---]“, st subjektil on õigus teatud tingimustel suhtluskeel valida ning selle täitmist nõuda, ametivõimudel on teatud juhtudel pädevus seda õigust piirata. Keeleseaduses on vastupidine lähenemine, sest ei tunnustata võõrkeele, sh vähemusrahvuse (püsielanike) keele kasutamise õigust, vaid ametivõimudele on antud seadusest tulenev pädevus tagada võimalus suhtluskeele valikuks.

IV. Kolmas lõige – võõrkeele kasutamine välises asjaajamises

A. Kaitseala määratlus

- 7 PS § 52 lg 3 sätestab kaks õigust: võõrkeelte, sealhulgas vähemusrahvuste keelte kasutamine riigiasutustes ning nende keelte kasutamine kohtu- ja kohtueelses menetluses. Kummagi õiguse osas tuleb täiendavalt teha vahet ühelt poolt igäühe õigusel võõrkeele kasutamiseks riigiasutuses ja kohtumenetluses ning teiselt poolt õigusel vähemusrahvuste keele kasutamiseks.

B. Õigus enda keele kasutamiseks suhtlemiseks riigiasutustes

- 8 Õigust enda keele kasutamisele suhtlemiseks riigiasutustes kaitsevad mitmed rahvusvahelised õigusinstrumentid diskrimineerimise keelu aspektist. Näiteks kehtestab ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 26 võrdsuspõhimõtte seaduse ees ning keelab selle õiguse realiseerimiseks diskrimineerimise muu hulgas keele alusel.² Euroopa Liidu põhiõiguste harta³ sätestab diskrimineerimiskeelu art-s 21, kus muu hulgas on keelatud igasugune diskrimineerimine keele alusel. Koosmõjus hartas kaitstud õigusega heale haldusele⁴ on õiguskirjanduses väljendatud üldistavat seisukohta, et Euroopa õigusruumis kehtiv avaliku võimu hoolsuskohustus sisaldab õigust valida ametivõimudega suhtlemise keelt selleks, et tagada isikule ärakuulamisõigus.⁵ Samas tuleb märkida, et Eesti ei ole ratifitseerinud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 12. lisaprotokolli, mille art 1 keelab diskrimineerimise üldpõhimõttena, ning mille elementide loetelus on ka diskrimineerimise keeld keele alusel.⁶ Artikli lg 2 keelab diskrimineerimise avaliku võimu kandjate poolt. Seetõttu on kaitse lingvistiliste õiguste kohaldamisalas diskrimineerimise vastu Eestis nõrgem võrreldes näiteks Soomega, mis on 12. lisaprotokolli ratifitseerinud. Kuivõrd rahvusvahelistes õigusinstrumentides ei tagata *expressis verbis* õigust võõrkeelsele suhtlemisele riigiasutustega, pole käesoleval ajal rahvusvaheliselt tunnustatud põhiõigust riigiasutustega suhtlemiseks võõrkeeles. Eesti haldusmenetluse seaduse § 20 lg 2 kohaselt kasutatakse haldusmenetluses võõrkeeli

² RT II 1993, 10, 13.

³ ELT 30.03.2010, C 83/389.

⁴ Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 41.

⁵ B. C. Mihăescu-Evans. The African right to administrative justice versus the European Union's right to good administration. – 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 508.

⁶ Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu andmebaas konventsiooni lisaprotokollide ratifitseerimise osas.

keeleseaduses sätestatud korras. Keeleseaduse § 12 sätestab asjaajamise võõrkeeles, kus põhirõhk on tõlke tagamise korraldusel ja tõlkekuludel. Võõrkeelse suhtlemisõiguse korraldamisel tuleb ametiasutustel lähtuda eesmärgist tagada võõrkeelt kasutavale isikule rahvusvaheliselt tunnustatud põhiõiguste tõhus maksmapanek, sh näiteks õigus saada teavet ametiasutusel olevatest andmetest isiku enda kohta.⁷

- 9 Eesti keeleseadus sätestab erisused asjaajamiseks võõrkeeles või vähemusrahvuse keeles: § 11 reguleerib püsielanike keele kasutamist asjaajamiskeelena ning § 12 reguleerib asjaajamist võõrkeeles. Kui õigus võõrkeelsele suhtlemisele riigiasutustega on igäihe individuaalne õigus, siis õigus suhtlemisele vähemusrahvuse keeles on nn grupiõigus. Vähemuste kaitse raamkonventsiooni⁸ art 10 lg 2 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.“ Oslo soovitude rahvusvähemuste keeleliste õiguste kohta⁹ p- de 13–15 kohaselt tuleb vähemusele võimaldada suhtlus administratiivasutustega oma keeles juhul, kui vähemus on arvukas ja avaldanud sellekohast soovi.

C. Õigus enda keele kasutamiseks kohtumenetluses

1. Legaliteedi põhimõte

- 10 Õigus võõrkeelseks suhtlemiseks, sh vähemusrahvuste keeltes, kohtu- ja kohtueelses menetluses on rahvusvahelises õiguses tagatud lähtuvalt menetluse iseloomust. Kommenteeritava põhiseadusnormi kolmandas lõikes ei eristata kaitseulatust menetluse iseloomu alusel. Rahvusvahelistes inimõiguste instrumentides on kõrgem kaitse kriminaalmenetluses võõrkeelse suhtlemise tagamiseks. Õigus võõrkeelseks suhtlemiseks kohtumenetluses on üks vahenditest tagamaks põhiõigust kohtule juurdepääsuks. Õiguskirjanduses on asunud seisukohale, et juurdepääsuõiguses kohtule avaldub Euroopa õigusruumi iseloomustav legaliteedi põhimõte.¹⁰ Euroopa Inimõiguste Kohtu järjekindla praktika kohaselt ei ole juurdepääsuõigus kohtule absoluutne¹¹, mistõttu ei saa iseenesest välistada kommenteeritavas põhiseadusnormis sätestatud õiguse piiramist proportsionaalsuse põhimõtte alusel, näiteks olukorras, kus objektiivselt on tuvastatud isiku piisav arusaamine eesti keelest.

2. Eesti menetlusseadused

- 11 Halduskohtumenetluse seadustiku § 82 tagab õiguse tõlgi kaasamiseks juhul, kui menetlusosaline ei valda eesti keelt. Samasugune õigus on tagatud tsiviilkohtumenetluse seadustiku §-s 34. Kohtul puudub mõlemas menetlusliigis diskretsioon keelduda tõlgi kaasamisest, kui menetlusosaline on seda taotlenud ega valda eesti keelt. PSi regulatsioon võõrkeeles juurdepääsuks haldus- ja tsiviilkohtumenetlusele viitega asjakohastele seadustele on kooskõlas legaliteedi põhimõttega.

⁷ Näiteks nimetab ELi isikuandmete kaitse üldmääruse preambuli p 4 keelelist mitmekesisust ühena ELi aluslepingutes sätestatud ja põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõttena. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>.

⁸ Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon, RT II 1996, 40, 154.

⁹ Oslo soovitud rahvusvähemuste keeleliste õiguste kohta & seletuskiri. 1998. <https://www.osce.org/hcnm/oslo-recommendations>.

¹⁰ L. Mommens. Access to law in Europe. – S. van der Hof, M. M. Groothuis (toim.). *Innovating Government*. The Hague: TMC Asser Press 2011.

¹¹ EIK 21.02.1975 – Golder vs. Ühendkuningriik, p 38, mille kohaselt võivad kohtule juurdepääsuõiguse piirangud tuleneda nii vahetult seadusest kui ka kaudselt kontekstist.

3. Euroopa õiguse kontekst

- 12 ELi põhiõiguste harta ei sätesta eraldi põhiõigusi kriminaalmenetluses. Euroopa inimõiguste konventsiooni art 6 lg-s 3¹² sätestatakse igale kuriteos süüdistatavale isikule vähemalt järgmised õigused seoses keelekasutusega. EIÕK art lg 3 a) sätestab igaühele õiguse saada viivitamata talle arusaadavas keeles üksikasjalikku teavet tema vastu esitatud süüdistuse iseloomust ja alustest. See põhiõigus on tagatud PS § 21 lg-s 1, mistõttu siinkohal seda põhiõigust ei kommenteerita. EIÕK art lg 3 e) sätestab igaühele õiguse kasutada tasuta tõlgi abi, kui ta ei mõista või ei räägi kohtus kasutatavat keelt. Tõlge on vahend keelekasutuse õiguse realiseerimiseks. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 20.10.2010 direktiiv 2010/64/EL reguleerib õigust suulisele ja kirjalikule tõlkele kriminaalmenetluses.¹³ Direktiivi kohaselt on igal kahtlustataval või süüdistataval õigus suulisele tõlkele kriminaalmenetluse ajal uurimisasutustes ja kohtutes¹⁴, tagatud on õigus oluliste dokumentide tõlkele¹⁵ ning riigil on kohustus tasuda suulise ja kirjaliku tõlke kulud sõltumata menetluse tulemusest¹⁶. Kriminaalmenetluse seadustiku¹⁷ § 10 reguleerib kriminaalmenetluse keelt, kusjuures eesti keelt mittevaldavale kriminaalmenetluse osalisele tagatakse tõlgi abi. Kuigi PS ei kaitse otseselt õigust tõlgi abile kriminaalmenetluses, on vastav põhiõigus Eesti õigusruumis tagatud KrMSi ja ka EIÕKi otsekohaldatavuse¹⁸ põhimõtte kaudu. Märkida tuleb siiski, et õigus tõlkele ei ole absoluutne. Näiteks on EIK Suurkoda selgitanud kohtuasjas *Hermi vs. Itaalia*¹⁹ EIÕK art 6 lg 3 e) kaitseulatust. EIÕK ei nõua kõigi dokumentide kirjalikku tõlget ning lähtuda tuleb eesmärgist tagada süüdistatavale tõhus kaitseõigus.²⁰ Riigil on kohustus kontrollida tõlke kvaliteeti.²¹

V. Kokkuvõtteks

- 13 Kommenteeritav põhiseadusnorm ei sisalda universaalselt tunnustatud põhiõigust. Põhiseadusnormi esimese lõike – asjaajamiskeel on eesti keel – tähtsus võis olla kaalukam vahetult pärast Eesti Vabariigi taasiseseisvumist, praeguseks on selle aktuaalsus kadunud. Teine lõige – paikkonna püsielanike enamiku keel kohaliku omavalitsuse sisemise suhtlemise keelena – on jätkuvalt oluline piirkonniti ajaloolistel ja demograafilistel põhjustel. Kolmas lõige – võõrkeele kasutamine riigiasutustes ja kohtumenetluses – on kooskõlas Eesti rahvusvaheliste kohustuste ning rahvusvahelisest õigusest tulenevate standarditega.

¹² Riigikogu ratifitseeritud välisleping, vastu võetud 13.03.1996, jõustunud 11.04.1996, RT II 1996, 11, 34.

¹³ Euroopa Liidu Teataja, 26.10.2010, L 280/1.

¹⁴ Samas, art 2.

¹⁵ Samas, art 3.

¹⁶ Samas, art 4.

¹⁷ RT I 2003, 27, 166.

¹⁸ EIÕK kui välisleping on prioriteetne riigisiseste seaduste ees, lepinguosaliste riikide kohustust kohaldada otse EIÕKi sätteid on EIK doktrinaalselt rõhutanud.

¹⁹ EIK 18.10.2006 – *Hermi vs. Itaalia* (Suurkoja otsus).

²⁰ Samas, p 68–70.

²¹ EIK 19.12.1989 – *Kamasinski vs. Austria*, p 74.