

§ 6. [Eesti riigikeel]

Eesti riigikeel on eesti keel.

Autor *Mart Susi*

Ajaloolised tekstid

VAK 1919: § 3. Eesti Vabariigi riigikeeleks on Eesti keel.

PS 1920: § 6. Eesti Vabariigi riigikeeleks on Eesti keel.

PS 1937: § 5. Eesti riigikeeleks on eesti keel.

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98 – Riigikogu liikme keelenõue; EIK plenaarkohus 23.07.1968 – „Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium“ *vs.* Belgia

Sisukord

- I. Riigikeel kui baasnorm**
 - A. Põhiseaduse aluspõhimõte**
 - B. Põhiseaduse baasnorm kitsamas tähenduses**
- II. Riigikeel ja põhiõigused**
- III. Rahvusvaheline kontekst**
 - A. Teiste riikide põhiseadused**
 - B. Õiguskirjandus**
 - C. Rahvusvahelised õigusinstrumendid**
 - D. Rahvusvaheliste kohtute praktika**
 - E. Välispoliitiliste valikute kohta**

I. Riigikeel kui baasnorm

A. Põhiseaduse aluspõhimõte

- 1 Kommenteeritavas põhiseadusnormis sisaldub põhiseaduse üks aluspõhimõtetest ja sellisena Eesti õigussüsteemi üks baasnorm. Aluspõhimõttena on eesti keel kui riigikeel õigusnormide püramiidi tipus koos põhiseaduse 1. peatükis sätestatud teiste aluspõhimõtetega, millele tuginevad põhiseaduse teised normid ning järgmise astmena Eesti õigussüsteemi terviklik hierarhia. Baasnormi päritolu on mitteõiguslik ja see kannab kogu õigussüsteemi süsteemsuse ja seotuse tagamise funktsiooni.¹ Baasnorm on riigi õigusele vaadates iseenesestmõistetav ning seda ei ole võimalik loogiliselt tuletada teistest õigusnormidest. See on üks peamine tunnus, mis eristab baasnormi teistest õigusnormidest. Baasnormis kattuvad õigusnorm ja sotsiaalne norm.² Eesti keel kui riigikeel on Eesti põhiseaduse ja laiemalt kogu normatiivse süsteemi baasnormina omariikluse üheks garantiiks. Eesti õiguskirjanduses ei ole eeltoodud lähenemine esmakordne, näiteks on

¹ Vt baasnormi käsitlust H. Kelsen. Puhas õigusõpetus: sissejuhatus õigusteaduse probleemistikku. Tartu Ülikooli Kirjastus 2018.

² Vt konteksti mõistmiseks J. Raz. Kelsen's Theory of the Basic Norm. – The American Journal of Jurisprudence 19/1974/1, lk 94–111.

Raul Narits riigi üldpõhimõtete üldistamisel pidanud omariikluse ülimald eesmärgiks riigi rahva, keele ja kultuuri säilimise tagamist läbi aegade.³ Omariikluse tagamise ülimald eesmärgile ongi suunatud põhiseaduse 1. peatükis sätestatud aluspõhimõtted. Jeremy Benthami doktriin õiguse tingimuslikust kohaldatavusest⁴ annab kuvandi, kus eesti keel riigikeelena on olemuslikult ja lahutamatu seotud Eesti riigi kestmisega. Teiste sõnadega, niikaua, kuni kestab Eesti Vabariik, on selle riigikeeleks eesti keel.⁵ Ajaline dimensioon on selles lauses pigem abstraktne ja teoreetiline.

B. Põhiseaduse baasnorm kitsamas tähenduses

- 2 Eesti keelt riigikeelena võib käsitleda põhiseaduse baasnormina ka kitsamas tähenduses, millest on tuletatud põhiseaduses kaitstud keelelised õigused ning millel asetseb keeleliste õiguste hierarhia. Keeleline õigus on õigus suhelda teatud keeles kas horisontaalsetes või vertikaalsetes õigus- või sotsiaalsetes suhetes. Põhiseaduse tasandil on keeleliste õigustena kaitstud nii eesti keel kui ka vähemusrahvuste keeled tagamaks põhiõigust haridusele (PS § 37 neljas lõik), ametiasutuste poole pöördumise ja informatsiooni saamise õigust (PS § 51), asjaajamise õigust ning kohtule juurdepääsu õigust (PS § 52). Keeleseaduse⁶ § 3 lg 1 kordab PS § 6 sõnastust: Eesti riigikeel on eesti keel. Kõik teised keeled peale eesti keele ja eesti viipekeele on KeeleS § 5 lg 1 kohaselt võõrkeeled, kusjuures lg-s 2 määratletakse vähemusrahvuse keelena selline võõrkeel, mida vähemusrahvusest isikud on Eestis põliselt kasutanud emakeelena. Õiguskirjanduses ja -praktikas kasutatakse ka ametliku keele mõistet, kusjuures riigikeele ja ametliku keele mõistete kattuvuse ulatus ei ole selge. Riigikeele mõiste retooriline aspekt rõhutab sellise keele lahutamatu seost riigi kestmise ja identiteediga, ametliku keele mõiste viitab pigem riigielu korralduslikele küsimustele. Riigikeel on ideaalne aluspõhimõte riigi omariikluse tagamiseks, ametlik keel on utilitaarne vahend riigivõimu teostamiseks. Baasnormile omase fundamentaalsuse tõttu on Riigikohtusse jõudnud kommentaari kirjutamise ajaks ainult üks kohtuasi seoses riigikeele kohaldamisalaga.⁷ Osutatud kohtulahendis tuvastas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium Vabariigi Presidendi taotluse alusel keelseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise ja täiendamise seaduse vastuolu põhiseadusega, toetudes siiski PS §-dele 4, 87 p 6 ja 104 lg 2 p 2. Riigikohus tuletas eesti keele kui riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamisekeele PS §-st 6 kui üldsättest.

II. Riigikeel ja põhiõigused

- 3 Ei ole olemas põhiõigust riigikeelele. Seda kategoorilist väidet on võimalik põhjendada teoreetilisest ning tõendada nii normatiivsest kui ka diskursiivsest aspektist.
- 4 Eesti keel riigikeelena (ega ükski teine riigikeel) ei ole põhiõigus normatiivse relatsiooni-ahela katkestuse tõttu, sest kattuksid õiguse kandja (riik ja rahvas) ning adressaat (samuti riik ja rahvas).⁸ Käsitus põhiõigusest „õigusena millelegi“ eeldab õiguse kandjat, adressaati ja eset. Kommenteeritavas põhiõigusnormis (ega ühegi teise riigi põhiseaduses riigikeele osas) sellist sõnastust kasutatud ei ole. Rahvusvahelises õigusteoreetilises kirjanduses

³ R. Narits. Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina. – *Juridica* 2011/1, lk 10.

⁴ J. Bentham. *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. – J. Bentham. *A Fragment on Government with an Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, 1823, lk 429–430.

⁵ Vt riigikeele tähtsusest eesti rahvuse püsümise osas I. Tomusk. *Sada aastat Eesti riigikeelt*. – Looming, märts 2019.

⁶ RT I, 18.03.2011, 1.

⁷ RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98 – Riigikogu liikme keelenõue.

⁸ Vt normatiivse relatsiooni-ahela kohta R. Alexy. *Inimõiguste institutsionaliseerimine demokraatlikus põhiseadusriigis*. – *Riigiõiguse aastaraamat 2020*, lk 78–87, 79.

puudub retoorika vajadusest argumenteerida ja seejärel kehtestada põhiõigus riigikeelele, mis tähendab, et õigus riigikeelele ei ole isegi põhiõiguse väljakujunemise algstaadiumis.⁹

- 5 Eesti keel kui riigikeel põhiseaduse aluspõhimõttena ei allu proportsionaalsuse doktriinile, s.t tegemist ei ole absoluutse õigusega absoluutsete ja suhteliste õiguste skaalal. Riigikeel põhiseadusliku väärtusena on kaitstud kõikehõlmava absoluutsuse alusel.¹⁰ Eelnev tähendab, et kui absoluutsete põhiõiguste osas on siiski mõeldav kaalumise, mis reeglina kinnitab sellise põhiõiguse absoluutset iseloomu, siis eesti keele kui riigikeele kaitse on kõikehõlmavalt absoluutne kaalumise täieliku välistamise kaudu. Näiteks on välistatud õiguspraktiline arutelu selle üle, kas teatud erandlikel asjaoludel mingi ülekaaluka ja rahvuse eksistentsi puudutava huvi korral oleks mõeldav piirata eesti keele kui riigikeele aluspõhimõtet. Eelnevast tulenevalt on välistatud ka proportsionaalsuse doktriini kohaldamine eesti keele suhtes põhiseadusnormide ja põhiseadusest allpool asetsevate õigusnormide vastuvõtmisel ja tõlgendamisel.¹¹ Põhiseaduse §-d 51 ja 52 ei piira mitte kuidagi eesti keele kui riigikeele kõikehõlmavust, sest annavad võimaluse lisaks eesti keelele ka teiste keelte kasutamiseks põhiõiguste realiseerimisel. Teiste keelte kasutamise õigusele kohaldub proportsionaalsuse doktriin.

III. Rahvusvaheline kontekst

A. Teiste riikide põhiseadused

- 6 Rahvusvahelise Konstitutsiooniõiguse Assotsiatsiooni (The International Association of Constitutional Law – IACL) uuringu kohaselt on põhiseaduse aluseks olevad väärtused ja üldpõhimõtted märgitud 121 põhiseaduses. Nende hulgas on enam levinud suveräänsus, sõltumatus, territoriaalne terviklikkus, demokraatia, õigusriik, võrdsus ja vabadus. Enam levinud väärtuste ja üldpõhimõtete hulgas ei ole esile toodud riigikeelt.¹² Põhiseaduses riigikeele sätestamisel puudub maailma riikides ühtne muster. Üldpilt joonistub järgnevatest näidetest. Läti Vabariigi põhiseaduses on neli üldnormi, mille hulgas on märgitud läti keel riigikeelena artiklis 4. Leedu Vabariigi põhiseaduses on riigi üldpõhimõtted sätestatud esimese peatüki 17 artiklis, mille hulgas leedu keel on märgitud riigikeelena artiklis 14. Saksamaa põhiseaduses ei ole riigikeele määratlust. Soome põhiseaduses on viis üldnormi, kuid riigikeele määratlus puudub. Gruusia põhiseaduses on kaheksa üldnormi, mille hulgas gruusia keel on määratletud riigikeelena artiklis 2. Ameerika Ühendriikide põhiseaduses ei ole sätestatud riigikeelt.

⁹ Vt õiguskäsitlused põhiõiguse kujunemisest A. von Arnaud, K. von der Decken, M. Susi, M (toim.). Cambridge Handbook on New Human Rights of the 21st Century: Rhetoric, Recognition and Novelty. Cambridge University Press 2020.

¹⁰ M. Borowski. Absoluutsed õigused ja proportsionaalsus. – Riigiõiguse aastaraamat 2020, lk 136.

¹¹ Proportsionaalsuse doktriini kohaldamise kohta põhiseadusnormides ja põhiseadusest allpool asetsevate õigusnormide osas vt R. Alexy. Proportionality, constitutional law, and sub-constitutional law: A reply to Aharon Barak. – International Journal of Constitutional Law 16/November 2018/3, lk 871–879.

¹² V. Kutlesic. Preambles of Constitutions – a comparative study of 194 current constitutions (11. jaanuar 2016). <https://www.constitutional-change.com/preambles-of-constitutions-a-comparative-study-of-194-current-constitutions/>.

B. Õiguskirjandus

- 7 Õiguskirjanduses on väidetud, et enamik nn vanu lääneriike ei ole normatiivselt kehtestanud riigikeelt, samal ajal on seda teinud paljud endised sotsialismileeri riigid pärast režiimi muudatust.¹³ Arutletakse ka Euroopa Liidu ühiste põhiseaduslike traditsioonide üle ning viidatakse keelte kaitsevajaduse erinevusele. Lähtudes nn väikekeelte kadumise ohust on selliste keelte kaitsevajadus eraldi põhiseaduslik väärtus.¹⁴ Vaata võrdluseks ka käsitlust vajadusest kaitsta prantsuse keelt Kanadas.¹⁵ Eelnevast saab järeldada, et seos riigikeele ja demokraatia vahel puudub – s.t puudub alus väita, et demokraatliku riigi üheks tunnuseks on kehtestatud riigikeel. Sõltuvussuhet demokraatia ja riigikeele vahel ei näita ka õigusteooria.¹⁶

C. Rahvusvahelised õigusinstrumentid

- 8 Rahvusvahelised õigusinstrumentid ei tunnusta õigust riigikeelele ning puuduvad ka sellekohased keelepoliitika soovitusel.¹⁷ Vaid erandlikult on instrumentides puutumus riigikeelega mõne põhiõiguse realiseerimise kontekstis. Näiteks sätestab Euroopa Nõukogu direktiiv võõrtöötajate lastele hariduse andmise kohta, et on õiguspärane kehtestada rahvusvähemustesse kuuluvatele lastele koolis riigikeele õppimise kohustus mõistliku tasemeni.¹⁸

D. Rahvusvaheliste kohtute praktika

- 9 Analoogiliselt normatiivse aspektiga on rahvusvaheliste kohtute praktika riigikeele küsimustes olematu, võimalik on viidata üksnes aastakümnetetagustele lahenditele ametliku keele kohta. ÜRO Inimõiguste Komitee luges 1993. aastal kaasuses *Ballantyne versus Kanada* lubatavaks, et kui riik kehtestab ühe või mitu ametlikku keelt, ei ole siiski lubatud väljaspool avalikku sfääri piirata isiku õigust eneseväljenduseks enda valitud keeles.¹⁹ Euroopa Inimõiguste Kohtu plenaarkohus käsitles 1968. aasta lahendis Belgia keelepoliitikat seoses nõudega omandada haridus ühes riigi ametlikus keeles²⁰ ning ei tuvastanud nõude vastuolu Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

¹³ W. Kymlicka, A. Patten. Introduction: Language Rights and Political Theory. – W. Kymlicka, A. Patten (toim.). *Language Rights and Political Theory*. Oxford University Press 2003, lk 4–5.

¹⁴ M. Ernits, C. Ginter, S. Laos, M. Allikmets, P. K. Tupay, R. Värk, A. Laurand. The Constitution of Estonia: The Unexpected Challenges of Unlimited Primacy of EU Law. – A. Albi, S. Bardutzky (toim.). *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*. National Reports, lk 939.

¹⁵ L. Green. Are Language Rights Fundamental? – *Osgoode Hall Law Journal* 1987/4, lk 639–669.

¹⁶ S. Boysen. Remnants of a Constitutional Moment: The Right to Democracy in International Law. – A. von Arnaud, K. von der Decken, M. Susi (toim.). *Cambridge Handbook on New Human Rights of the 21st Century: Rhetoric, Recognition and Novelty*, lk 465–480; S. Besson. *The Human Right to Democracy in International Law: Coming to Moral Terms with an Equivocal Legal Practice*. – Samas, lk 481–492.

¹⁷ *Supra*, 11.

¹⁸ Euroopa Nõukogu direktiiv 25. juuli 1977 võõrtöötajate lastele hariduse andmise kohta, 77/486/EMÜ, artikkel 3, vt ka M. Paz. The Failed Promise of Language Rights: A Critique of the International Language Rights Regime. – *Harvard International Law Journal* 2013/1, Winter, artikli viites 111 toodud õigusinstrumentid.

¹⁹ ÜRO Inimõiguste Komitee otsus 05.05.1993, *Ballantyne v. Canada*, Case No. CCPR/C/47/D359/1989 ja 385/1989, 28, p 11.4.

²⁰ EIK plenaarkohus 23.07.1968 – „Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium“ *vs. Belgia*, nr 1474/62, vt p 41.

E. Välispoliitiliste valikute kohta

- 10 Spekulatiivne oleks luua põhjuslik seos Eesti riigi mõnede välispoliitiliste valikute ja riigikeele põhiseaduses sätestamise vahel, näiteks teatud rahvusvaheliste õigusinstrumentidega mitteühinemisel. Kuigi Eesti ei ole ühinenud näiteks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni üldist diskrimineerimist keelava lisaprotokolliga nr 12, on diskrimineerimine keeleliste õiguste sätestamise ja maksmapaneku, kuid mitte eesti keele aluspõhimõtte teema selle põhiõigusliku sisuelemendi puudumise tõttu.