

Mõnda 1934. Ja 1995. aasta keeleseadusest: ühist ja erinevat^[1]

Tõnu Tender

Haridus- ja Teadusministeeriumi nõunik

Eesti õigusteade üsks loojaid, jurist ja riigitegelane professor Jüri Uluots on väljendanud mõtet, et riikide ajalugu tõendab, kuidas õigus ja seadused – eriti põhiseadus – pikendavad riigi ja rahva elu. Üksik inimene on nõrk ja jõuetu, kuid organiseeritult, seaduste abil, võib rahvas palju saavutada.^[2]

Eestlaste algatusel rajatud riigi eesmärki väljendab Eesti Vabariigi kehtiv põhiseadus, mille preambulis kinnitatakse, et Eesti riik peab „tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade”. Juba esimene, 1920. aasta põhiseadus seadustas riigikeelena eesti keele, praegu kehtiva põhiseaduse § 6 sätestab eesti keele kui ainsa riigikeele staatuse riigis. Eesti keele ja teiste keelte kasutamist Eesti territooriumil on reguleerinud ja reguleerib keeleseadus (1934, 1989, 1995). Eesti keelepoliitika on lähtunud arusaamast, et rahva või rahvuse määrab ära keel ning et eesti keel on Eesti identiteedi kandja.^[3] Eesti Vabariigi 90. sünnipäeva puhul on põhjust võrrelda 1934. ja 1995. a keeleseadust.^[4]

Aastakümnete jooksul on märgatavalt muutunud Eesti sise- ja välispoliitiline olukord. Toonastes ja paregustes seaduslikku regulatsiooni vajavates keeleküsimumstes on olnud nii sarnasusi kui ka erinevusi. Peatugem nendel põgusalt, sest kirjutis ei ole ammendav. Piirid seab artikli jaoks võimaldatud maht.

Eesti Vabariigi riigikeel on eesti keel

Nii 1934. kui ka 1995. aasta keeleseadus sätestavad Eesti ainsaks riigikeeleks eesti keele. Eriti tähelepanuväärne on see esimesel iseseisvusperioodil, sest eesti keelele tuli alles anda uusi funktsionaalseid kasutusalasid ning tõsta see vähemuskeelest riigikeeleks^[5]. 1930. aastate jooksul arendati eesti keel välja pea kõikides valdkondades, sealhulgas kõrghariduses ja teaduses. 1920. ja 1930. aastatel töötas ligi 100 terminoloogiakomisjoni, kus loodi paljude elualade eestikeelne oskussõnavara.^[6]

Kahe keeleseaduse (1934, 1995) kõige olulisem ühisosa on seega eesti keele sätestamine Eesti ainsa riigikeelena. Kuigi mõlemad keeleseadused reguleerivad võõrkeelte ning vähemusrahvuste keelte kasutamise tingimused ja ulatuse riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning vähemusrahvuste keelte kasutamise vähemusrahvuse kultuuriomavalitsustes, teevad nad seda mõneti erinevalt. Regulatsioonide erinevuste põhjuseks on eelkõige erinev keelepoliitiline olukord, seda nii Eestis kui ka laiemalt kogu Euroopas. Esmalt vajab meenutamist lähiajalugu.

Eesti elanikest esimese iseseisvuse ajal ja praegu

1934. aasta rahvaloenduse andmete järgi elas Eestis, selle 1945. aastani kehtinud piirides,^[7] 1 126 413 inimest, neist 992 520 eestlast (88,1% elanikkonnast) ning 133 893 teiste rahvaste esindajat (11,9% elanikkonnast). Kokku elas Eestis 51 rahvuse esindajaid, kuid tuhande piiri ületasid peale eestlaste veel seitse rahvusrühma: venelased (92656), baltisakslased (16346), rootslased (7641), lätlased (5435), juudid (4434), poolakad (1608) ja soomlased (1088). Eestis kehtis rahvuste võrdõiguslikkuse printsiip.

Teine maailmasõda tekitas Eestile suuri kaotusi. Molotovi-Ribbentropi pakt (23. august 1939) jagas Ida-Euroopa mõjupiirkondadeks ning jättis Eesti Vabariigi Nõukogude Liidu meelevalda. Pärast pakti sõlmimist kutsus Hitler Balti riikides elanud baltisakslased Saksamaale. Algas baltisakslaste organiseeritud lahkumine Eestist. Pärast Eesti okupeerimist ja annekteerimist NSV Liidu koosseisu (1940) tabasid repressioonid kõiki rahvusrühmi. Järgnes Saksa okupatsioon (1941–1944),^[8] sel ajal hukkusid Eesti juudid ning mustlased, Eestist lahkusid rannarootslased. 1944. aastal põgenes suur osa eestlastest uue läheneva Nõukogude okupatsiooni eest läände. Osaliselt säilis Peipsiääre vanausuliste venelaste kogukond.^[9] 1940. aastal elas Eestis u 1 054 000, 1941. a detsembris u 949 000 ning 1945. aasta algul u 854 000 inimest. Eesti kaotas Teises maailmasõjas nii oma iseseisvuse kui ka u 200 000 inimest, s.o viien-diku elanikkonnast. Hävitati Eestis ladusalt toiminud kultuuriautonoomia.

Pärast sõja lõppu alustas Nõukogude Liit Eesti massilist koloniseerimist. Kirde-Eestisse hakati rajama suurtööstust, kuhu vajati rohkesti töölisi. Aastatel 1944–1990 ei olnud Eestil endal võimalik migratsioonipoliitikat teostada. Eesti rahvastiku koosseisu suur muutus on seotud vene keelt rääkivate inimeste massilise organiseeritud sisserännuga NSV Liidu teistest piirkondadest, peamiselt Venemaalt, aga ka Ukrainast, Valgevenest, Kesk-Aasiast, Taga-Kaukaasiast. Neil aastail rändas sisse-välja kokku 1,4 miljonit väljaspool Eestit sündinud inimest. 2000. aasta rahvaloenduse andmetel elas Eestis 142 rahvusest inimesi, kokku 1 370 052 inimest: 930 219 eestlast ehk 67,9% elanikkonnast, 351 178 venelast^[10] (25,6% elanikkonnast). Peale nimetatute olid suurimad rahvusrühmad ukrainlased – 29 012 (2,1%); valgevenelased – 17 241 (1,3%), soomlased – 11 837 (0,9%) jne. Emakeelena räägitavaid keeli oli vähem kui rahvusrühmi – 109: paljude rahvusrühmade esindajad ei oska enam oma rahvuskeelt. Rahvusrühmades aset leidnud keelevahetusest kõneleb rahvusrühma keele oskajate ning rahvusrühma liikmete arvu lahknevus. Esimese keelena (emakeelena) kasutati Eestis kõneldavaid keeli järgmiselt: eesti keel – 921 817 isikut (67,3%), vene keel – 406 755 isikut (29,7%), ukraina keel – 12299 isikut (0,9%), valgevene keel – 5 197 isikut (0,4%), soome keel – 4 932 isikut (0,3%) jne. Võrreldes neid andmeid rahvastikuandmetega selgub, et kõigis rahvusrühmades, k.a eestlased, on rahvuskeelt emakeelena ehk esimese keelena kõnelejate arv rahvusrühma liikmete koguarvust väiksem. Ainuke erand on vene keel, mille kõnelejate arv ja osakaal on suurem kui venelaste arv ja osakaal. 97% Eesti elanikest räägib emakeelena ehk esimese keelena kas eesti või vene keelt. Ülejäänud 107 keele rääkijaid on kokku u 3% elanikkonnast. Valdav osa oma rahvuskeelt mitte-kõnelevaid inimesi oli oma emakeeleoskuse minetanud juba enne Eestisse jõudmist ja siirdunud vene keelele. Erandiks on rootslased ja soomlased, kelle esindajatest oluline osa räägib esimese keelena eesti keelt. Kuna teiste rahvuste (peale eestlaste ja venelaste) hulgas on rahvuskeelt emakeelena kõnelevate inimeste osakaal väga väike, siis ei ole rahvuskeelte paljusust ühiskonnaelus eriti märgatav.^[11]

Välispoliitika mõjud 1995. a keeleseadusele

Eesti keelepoliitikat, sealhulgas keeleseaduse (1995) muutmisi,^[12] on muu hulgas mõjutanud taasiseseisvunud Eesti riigi välispoliitika prioriteetid: Eesti soov saada NATO ja Euroopa Liidu (EL) liikmeks.^[13] Nii näiteks muudeti Riigikogus keeleseadust 14. juunil 2000 ning 21. novembril 2001. Esimesena nimetatud keeleseaduse muutmise tingis kahtlus, nagu võiksid keelenõuded takistada kaupade vaba liikumist. Uus eelnõu valmis Välisministeeriumi ja Rahvastikuministri Büroo koostöös, mitte Haridusministeeriumis, mis vastutab keelevaldkonna eest. Keeleseadusesse lisati uus säte, et äriühingute, mittetulundusühingute ja sihtasutuste ning nende töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate eesti keele kasutamist reguleeritakse juhul, kui

see on õigustatud avalikes huvides, milleks käesoleva seaduse mõttes on ühiskondlik turvalisus, avalik kord, avalik haldus, rahvatervis, tervisekaitse, tarbijakaitse ja tööohutus. Eesti keele oskuse ja kasutamise nõude kehtestamine peab olema põhjendatud ning proportsionaalne taotletava eesmärgiga ega tohi moonutada piiravate õiguste olemust.[\[14\]](#) Teisel juhul (2001) kaotati saadikute riigikeele oskuse nõue. Selle põhjenduseks esitati OSCE missiooni tegevuse lõpetamine Eestis, mis olevat peamine takistus Eesti liitumisel ELi ja NATOga.[\[15\]](#) Seda hoolimata asjaolust, et keelepoliitika on valdkond, mis kuulub ELi liikmesriikide pädevusse, st selles kuulub otsustusõigus liikmesriikidele, mitte ELi ühtsete poliitikate hulka.[\[16\]](#)

Erinevusi 1934. ja 1995. a keeleseaduses

Erinev keelepoliitiline olukord kajastub vaadeldavate keeleseaduste rõhuasetustes. Kuna esimesel iseseisvusperioodil eesti keelele ja rahvale otsesest seesmist ohtu ei tajutud, siis keskendus suur osa toonasest keeleseadusest vähemuskeelte kasutamise reguleerimisele. Seevastu 1995. a keeleseaduses on lisaks võõrkeelte, sealhulgas vähemuskeelte kasutamise reguleerimisele sätestatud eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded (kodakondsuse taotlejatele ja avalikele teenistujatele ning isikutega tööalaselt suhtlevatele töötajatele), eesti keele oskuse hindamine eesti keele tasemeeksamil, tasemeeksamitele suunamine ja eesti keele tasemetunnistuste kehtetuks tunnistamine, riiklik järelevalve jne.

Mõned erinevused seadustes väärivad esile tõstmist.

1. 1934. aasta keeleseaduses on terminid *võõrkeel* (1934. aastal *võõras keel*) ja *vähemusrahvuse keel* sama tasandi terminid.[\[17\]](#) 1995. aasta keeleseaduses ei kuulu need terminid enam samale tasandile: iga keel peale eesti keele ja eesti viipekeele on seaduse mõistes võõrkeel; vähemusrahvuse keel on võõrkeele alaliik.[\[18\]](#)

2. 1934. aasta keeleseaduses on vähemusrahvused ja -keeled nimeliselt fikseeritud: *saksa, vene ja rootsi*. 1995. aasta keeleseaduses on vähemusrahvused ja -keeled fikseerimata (loendamata). Vähemusrahvuste[\[19\]](#) ja -keelte loendi puudumise üheks põhjuseks 1995. aasta keeleseaduses on juba eespool nimetatud Teise maailmasõja hukatuslikud tagajärjed Eesti ajaloolistele vähemusrahvustele. Teiseks tõenäoliseks põhjuseks on vene keele mitmetähenduslik staatus Eestis. Vene keel on Eestis suure kõnelejaskonnaga võõrkeel. Emakeelena ehk esimese keelena kasutab seda 95% Eestis elavatest mitte-eestlastest ehk eri rahvuste esindajatest, kelle hulka kuulub ka väiksearvuline ajalooline vene vähemus. Vene keele kasutamise võimalused ja tegelik kasutamine igapäevaelu eri valdkondades on määratult laiem kui mis tahes teisel võõrkeelel. Riiklikus haridussüsteemis on vene keel eesti keele kõrval nii üldhariduskoolides kui ka kutseõppeasutustes ametlik õppekeel.[\[20\]](#)

3. 1934. aasta keeleseaduse järgi võisid saksa, vene ja rootsi rahvusest kodanikud ehk vähemusrahvuse esindajad, kui nad ei vallanud eesti keelt, pöörduda asjaajamise hõlbustamiseks riiklikesse keskasutustesse kirjalikult oma rahvuskeeles neis asjus, mis kuulusid nende asutuste kompetentsi, kusjuures kirjalikud vastused anti neile eesti keeles[\[21\]](#) Suur osa 1934. a keeleseadusest keskenduski vähemusrahvuste keelte kasutamise reguleerimisele. 1995. aasta keeleseaduski sätestab võõrkeelte kasutamise riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes, kuid märksa põhjalikumalt. Keeleseaduse teise peatüki „Võõrkeelte kasutamine riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes“ § 8 sätestab asjaajamise võõrkeeles järgmiselt:

„(1) Kui riigiasutusele või kohalikule omavalitsusele esitatav avaldus, taotlus või muu dokument on võõrkeelne, on asutusel õigus nõuda dokumendi esitajalt dokumendi tõlget eesti keelde, välja arvatud käesoleva seaduse §-s 10 sätestatud juhul.

(2) Kui riigiasutus või kohalik omavalitsus ei nõua kohe avalduse, taotluse või muu dokumendi tõlget eesti keelde, loetakse võõrkeelne dokument asutuse poolt vastuvõetuks.

(3) Seaduses sätestatud juhtudel on riigiasutusel või kohalikul omavalitsusel õigus nõuda tõlke notariaalset kinnitamist. Kui nõutud tõlget ei esitata, võib riigiasutus või kohalik omavalitsus dokumendi tagastada või selle tõlkida esitaja nõusolekul ja kulul.

(4) Eesti keelt mittevaldavad isikud võivad suulises suhtlemises riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuse teenistujate ning töötajatega, samuti notari, kohtutäituri ja vandetõlgi büroos poolte kokkuleppel kasutada ka võõrkeelt, mida need teenistujad või töötajad oskavad. Kui kokkulepet ei saavutata, suheldakse tõlgi vahendusel ning kulud katab eesti keelt mittevaldav isik, kui seadusega ei sätestata teisiti.“

Lõpetuseks

Siinse kirjutise lõpetuseks on taas põhjust pöörduda professor Jüri Uluotsa mõtte juurde: seadused võivad pikendada riigi ja rahva elu. Oluline on seaduse rakendamisel nõnda talitada, et see ei oleks ainult vormiliselt maksev, vaid inimeste arusaamistesse, tõekspidamistesse ja mõtlemisse tungiks.^[22] Kas kehtiv keeleseadus pikendab Eesti riigi, rahva, eesti keele ja kultuuri eluiga? Sellele vastavad need, kes tähistavad Eesti Vabariigi 180. sünnipäeva.

[1] Artikli aluseks on koos A. Hallmäega tehtud ettekanne XLI J. V. Veski päeval üldnimetusega „Eesti keele rollist vabariigi algusaegadel”. Üritus toimus 27.06.2008 Tartus.

[2] **Jüri Uluots**. Igavese püsimise tähe all. Seaduse sünd. Eesti õiguse lugu. – Eesti Mõttelugu 59. Tartu 2004, lk 375–385.

[3] Vt Eesti keele arendamise strateegia (EKAS) 2004–2010, põhiseisukohad. Tartu 2004. Arvutivõrgus <http://ekn.hm.ee/keelestrateegia>.

[4] 1995. aasta keeleseaduse puhul vaatleme selle viimast, 2007. aastast kehtivat redaktsiooni.

[5] **Mart Rannut**. Eesti keelepoliitika. – Eesti rahvaste raamat. Tallinn 1999, lk 99–105.

[6] Vt Keelehariduspoliitika ülevaade. Eesti raport. Tartu 2008.

[7] Pärast Teist maailmasõda vähendati Eesti territooriumi Venemaa kasuks u 2000² km võrra.

[8] Vt Valge raamat: eesti rahva kaotustest okupatsioonide läbi 1940–1991. Tallinn 2005, lk 102 – 127.

Arvutivõrgus <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=12723/ValgeRaamat.pdf>;

Inimsusevastaste Kuritegude Uurimise Eesti Rahvusvahelise Komisjoni raportid. Nõukogude okupatsioon 1940–1941, Saksa okupatsioon 1941–1944. Tartu 2005. Arvutivõrgus <http://www.historycommission.ee>; Estonia 1940–1945. Reports of the Estonian International Commission for the Investigation of Crimes Against Humanity. Tallinn 2006.

Arvutivõrgus http://www.historycommission.ee/temp/members_frame.htm.

[9] Vt Rahvusvahemused, -rühmad ja -killud. – Eesti rahvaste raamat. Tallinn 1999.

[10] Venelaste rahvusrühm koosneb kahest demograafilise ja sotsiaalse käitumise poolest erinevast rühmast: ajaloolisest vene vähemusest, keda on hinnanguliselt 37 500, ja Teise maailmasõja järel siia asunud venelastest, keda 2000. a rahvaloenduse andmeil on üle 300 000, vt **Kalev Katus, Allan Puur**,

Luule Sakkeus. The demographic characteristics of national minorities in Estonia. In: The demographic characteristics of national minorities in certain European states. Vol 2. Council of Europe Publishing 2000, lk 29–80.

[11] Vt Keelehariduspoliitika ülevaade, Eesti raport 2008.

[12] 1995. a keeleseadust on muudetud 17 korda (16 korda seadusega ja üks kord Riigikohtu otsusega). See viitab Eesti ühiskonnas asetleidnud kiiretele muutustele, mis peegelduvad ka keeleseaduses. Viimati muudeti keeleseadust 8. veebruaril 2007, kui Riigikogu võttis vastu **keeleseaduse muutmise seaduse** (eelnõu 1077 SE ja 902 SE). Seadus sätestab Keeleinspektsiooni pädevuse, muudab keeleoskustõuete kehtestamise korda, täpsustab eesti keele oskuse hindamise korda, näeb ette tasemeeksameid korraldava asutuse õigused tööalase eesti keele oskuse kategooriatunnistuse või eesti keele oskuse tunnistuse kehtetuks tunnistamisel ja menetlemisel, täpsustab vähemusrahvuste keele kasutamist omavalitsusüksustes ja täiendab keeleseaduse § 2, mille kohaselt riik soodustab lisaks eesti keelele ka viipekeele ja viibeldud eesti keele kasutamist ja arengut. Muu hulgas lubab seadus avaliku teabe „siltide, viitade, kuulutuste, teadaannete, reklaami jms” eestikeelse teksti kõrvale lisada eesti keele piirkondliku erikuju või tõlke võõrkeelde tingimusel, et eestikeelne tekst peab olema esikohal ning ei tohi olla halvemini vaadeldav.

[13] Eesti on 27. märtsist 2004 NATO liikmesriik ja 1. maist 2004 Euroopa Liidu liikmesriik.

[14] **Ilmar Tomusk.** Kiirustades muudetud keeleseadus. – Eesti Päevaleht 01.07.2000. Arvutivõrgus <http://www.keeleinsp.ee/?menu=34&news=72>; **Ilmar Tomusk,** Keeleseaduse muutmise ja täiendamise lugu. – Õiguskeel 2001, nr 5. Arvutivõrgus <http://www.keeleinsp.ee/?menu=34&news=56>.

[15] **Ilmar Tomusk.** Riigikeele oskuse nõudest rahvaesindajale ja selle kaotamisest. – Keel ja poliitika. Artikleid ja ettekandeid aastaist 1996–2003. Tallinn 2002, lk 102–127.

[16] **Tõnu Tender.** Kolm on kohtu seadus.!? ELi mitmekeelsuspoliitika suundumustest. – Emakeelne Eesti, emakeelne Euroopa. Tallinn 2008, lk145–162.

[17] Vt keeleseadus 1934, 2. Ptk „Võõraste keelte ja vähemusrahvuste keelte tarvitamine riiklikes ja omavalitsus-asutistes”.

[18] Vt keeleseadus 1995, § 2. Võõrkeel, (2) Vähemusrahvuse keel on võõrkeel, mida vähemusrahvusest Eesti kodanikud on Eestis põliselt kasutanud emakeelena.

[19] Vähemusrahvuste/ rahvusvähemuste teema, nende täpsem määratlemine on olnud nii Eestis kui ka rahvusvaheliselt vaidlusalune teema. Eesti vähemusrahvuse nüüdisaegne määratlus on esitatud vähemusrahvuse kultuuriautonomia seaduses (1993, § 1) – vähemusrahvusena käsitletakse Eesti kodanikke (Eesti kodanikest koosnevaid rahvusühmi), kes: elavad Eesti territooriumil; omavad kauaaegseid, kindlaid ja kestvaid sidemeid Eestiga; erinevad eestlastest oma etnilise kuuluvuse, kultuurilise omapära, religiooni või keele poolest; on ajendatud soovist üheskoos alal hoida oma kultuuritavasid, religiooni või keelt, mis on aluseks nende ühisele identiteedile. Vt vähemusrahvuse kultuuriautonomia seadus, 1925 ja 1993. Arvutivõrgus <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=182796>.

[20] Vt Keelehariduspoliitika ülevaade, Eesti raport 2008.

[21] Vt keeleseadus 1934, 2. ptk, § 5.

[22] **Jüri Uluots.** Igavese püsimise tähe all. Seaduse sünd. Eesti õiguse lugu. – Eesti Mõttelugu. Tartu 2004, lk 377.