

**Kutsealusele B1-tasemel eesti keele oskuse nõude ning keeleõppes ja tasemeeksamil osalemise kohustuse kehtestamise põhiseaduspärasus**

Sissejuhatus .....	1
1. Riivatavate põhiõiguste määratlemine .....	1
2. Põhiseaduspärasuse kontroll .....	3
2.1. Riive olemasolu tuvastamine.....	3
2.2. Formaalne põhiseaduspärasus .....	5
2.2.1. Pädevus, menetlus ja vorm.....	5
2.2.2. Seadusreservatsiooni põhimõte .....	5
2.2.3. Seadusreservatsiooni liik.....	6
2.2.4. Õigusselgus (PS § 13 lg 2) .....	7
2.3. Materiaalne põhiseaduspärasus .....	8
2.3.1. Riive legitiimne eesmärk.....	8
2.3.2. Riive proportsionaalsus .....	9
Kokkuvõte .....	13

## **Sissejuhatus**

Eesti riigi sõjalise kaitse aluseks on iseseisev kaitsevõime ning Põhja-Atlandi lepingust tulenev kollektiivkaitse. Esmane iseseisev kaitsevõime põhineb reservarmeel, mille üksused mehitatakse kohustusliku ajateenistuse läbinud ning vastava väljaõppe saanud isikutega. See tähendab vajadust anda sõjaväelist väljaõpet kõikidele kaitseväeteenistuskohustuslastele. Sõjaväelise väljaõppe andmise eesmärk on õpetada ajateenijale järjest keerukamate relva- ja sidesüsteemide käitlemist ning spetsiifilisi erialaseid mõisteid.

Kaitseväes tuleb sõjaväelist väljaõpet anda eesti keeles. Sõjaväelises väljaõppes vene keeles või mõnes muus keeles korralduste andmine on keelatud. Järjest enam väheneb nende juhtide hulk, kes oskaksid näiteks vajadusel tõlkida käske vene keelde, mistõttu on asutud seisukohale, et vähemalt B1-taseme eesti keele oskuse nõude kehtestamine ajateenistusse asumiseks on hädavajalik, et tagada eesmärgipärane sõjaväeline väljaõpe ning teiste väljaõppes osalejate ohutus.

Eelnõukohase seadusega nähakse ette muudatused kaitseväeteenistuse seaduses, millega kehtestatakse kutsealusele B1-tasemel eesti keele oskuse nõue ning asjakohasel juhul keeleõppes ja tasemeeksamil osalemise kohustuslikkus.

## **1. Riivatavate põhiõiguste määratlemine**

PS § 54 lg 1 kohaselt on Eesti kodaniku kohus olla ustav põhiseaduslikule korrale ning kaitsta Eesti iseseisvust. PS § 124 lõikest 1 tuleneb keskne riigikaitsealine kohustus, mille kohaselt on Eesti kodanikud kohustatud osa võtma riigikaitsest seaduses sätestatud alustel ja korras. See säte näeb ette üldise riigikaitsekohustuse. PS § 124 lõike 2 järgi on usulistel või kõlbelistel põhjustel kaitseväeteenistusest keelduja kohustatud läbi tegema asendusteenistuse seaduses



kelle tervises seisund ei vasta kaitseväeteenistuskohustuslase tervisenõuetele. KVTS § 39 lõikes 1 sätestatakse juhud, millal isik vabastatakse ajateenitusse kutsumisest.

Käesoleva eelnõuga sätestatakse juba täna kutsealustele kehtivatele nõuetele täiendavalt nõue, et ajateenistus kutsutava isiku eesti keele oskus peab vastama B1-tasemele (eelnõukohane KVTS § 37 lg 1<sup>1</sup>). Kutsealusele keelenõude kehtestamine võib riivata eelkõige võrdsuspõhiõigust (PS § 12). Kutsealusel eesti keele oskuse tase tuvastatakse eelnõu järgi Eesti hariduse infosüsteemi ja teistide andmekogu andmete põhjal (eelnõukohane KVTS § 35<sup>1</sup> lg 1). Kui kutsealuse keeleoskustaset ei ole võimalik eelnimetatud registripäringute põhjal tuvastada, pannakse eelnõukohase seadusega kutsealusele kohustus sooritada tasameeksam keeleseaduses sätestatud korras (eelnõukohane KVTS § 35<sup>1</sup> lg 2). Juhul, kui kutsealuse eesti keele oskus on alla B1-taseme või isik jätab tasameeksami sooritamata nõutaval tasemel, on eelnõukohase seaduse järgi kutsealusel kohustus läbida ühe aasta jooksul keeleõppe B1-tasemel eesti keele omandamiseks (eelnõukohane KVTS § 35<sup>1</sup> lg 3). Sellise keeleõppe tagab riik kutsealusele ühe korra tasuta ning tasameeksamile ja keeleõppesse suunab kutsealuse Kaitseressursside Amet (KRA) (eelnõukohane KVTS § 35<sup>1</sup> lg-d 5 ja 6). Kui kutsealune pärast riigi poolt tagatud kursust ei soorita tasameeksamit positiivsele tulemusele, siis keeleoskuse parandamiseks tuleb kutsealusel jätkata keeleõpinguid iseseisvalt. Veendumaks, et kutsealune jätkuvalt tegeleb oma keeleoskuse parandamisega, on KRA-l õigus nõuda kutsealuselt keeleõppe läbimise kohta tõendeid ja kinnitust (keelekursusel osalemise leping või muu taasesitatavas vormis esitatav dokument). Keelekursuse läbimise ja tasameeksami sooritamise kohustus võivad riivata isiku vaba eneseteostuse õiguse teostamist (PS § 19), mistõttu on vajalik kontrollida kavandatava regulatsiooni põhiseaduspärasust.

## **2. Põhiseaduspärasuse kontroll**

### **2.1. Riive olemasolu tuvastamine**

PS § 6 kohaselt on Eesti riigikeel eesti keel. PS § 6 on üheks rahvusriigi põhimõtet väljendavaks PS normiks, mille kaudu viib riik ellu preambulis toodud ülesannet tagada eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade. Keele määratlemine riigikeelena väljendab ühtlasi riigi rahvuslikku identiteeti ja riigi kohustust seda keelt kaitsta ja arendada. Samuti rõhutatakse riigikeele ühiskonda konsolideerivat toimet, isikute õigust riigikeelsele suhtlemisele kogu riigis ning seda, et riigikeele staatus peab tagama keele igakülgse arengu ja laia kasutamise poliitilises, kultuurilises ja teadussfääris.<sup>7</sup> Eesti demokraatliku vabariigina toimimise üheks tingimuseks on see, et võimu teostavad isikud mõistavad igakülgsest Eestis toimuvat ja kasutavad asjaajamises ühte märgisüsteemi ([RKPKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98](#)). PS §-st 51 tuleneb põhimõte, et avaliku võimu teostamine toimub eesti keeles. Ajateenijad, kes alluvad käsuliinile ja rakendavad õpitut riigikaitsekohustuse täitmisel, täidavad avalik-õiguslikku kohustust ja seega on põhjendatud neile teatud tasemel eesti keele oskuse nõude kehtestamine.

Vabariigi President otsustas oma 04.12.2025 otsuses nr 623 „Kaitseväeteenistuse seaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse” väljakuulutamata jätmise“<sup>8</sup> ebavõrdsele kohtlemisele, kui seaduses sätestatakse üksnes kutsealuse kohustus osata B1-tasemel riigikeelt, kuid kui sellega ei kaasne ebapiisava keeleoskusega isikute suunamist keeleõppesse, et neil ei tekiks võimalus ajateenistusest n-ö pahatahtlikult kõrvale hoida. Käesolev eelnõu näeb varasema eelnõuga võrreldes täiendavalt ette ka mehhanismid, et suunata

<sup>7</sup> L. Madise, L. Mäliksoo. PS § 6 komm, p 3. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2020. Ü. Madise (koost.). Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3475>.

<sup>8</sup> [RT III, 06.12.2025, 1](#).

ebapiisava keeleoskusega isik keeleõppesse ja tasameeksamile ning et hüvitada keelekursusel või tasameeksamil osalemisega seotud sõidu- ja toidukulu.

## - Üldine võrdsuspõhiõigus

PS § 12 lg 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Põhiseaduse kommenteeritud väljaande kohaselt hõlmab üldise võrdsuspõhiõiguse esemeline kaitseala (mida võrdsuspõhiõigus kaitseb) kõiki eluvaldkondi ([RKPKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07](#), p 13). Kõikide võrdsus seaduse ees tähendab „eelkõige võrdsust seaduse kohaldamisel ning selle mõte seisneb nõudes rakendada kehtivaid seadusi kõigile isikutele erapooletult ja ühtemoodi“ ([RKPKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02](#), p 16; nt ka [RKKKo 08.10.2015, 3-1-1-68-15](#), p 15). Lisaks võrdsusele seaduste kohaldamisel tuleb sätet tõlgendada „õigusloome võrdsuse tähenduses – seadused peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi“ ([RKPKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07](#), p 13; vt ka [RKPKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08](#); [RKPKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05](#), p 26). Üldise võrdsuspõhiõiguse isikuline kaitseala (isikute ring, keda põhiõigus kaitseb) hõlmab kõiki isikuid ([RKPKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07](#), p 13). Võrdsuspõhiõigus on eraldiseisev põhiõigus, mille kohaldamine ei sõltu sellest, kas piiratud on mõnd teist PS-s sätestatud põhiõigust või vabadust (nt [RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15](#), p 47 jj; [RKPKo 08.11.2017, 5-17-9/8](#), p 25 jj; [RKPKo 18.12.2019, 5-19-42/13](#), p 47 jj; [RKPKo 19.12.2017, 5-17-13/10](#), p 37). PS § 12 lg 1 tagab õigusliku võrdsuse. Õiguslik võrdsus on tagatud, kui seadus kohtleb isikuid ühtemoodi. ([RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08](#), p 25; [RKPKo 02.02.2015, 3-4-1-33-14](#), p 35, vt ka [RKPKo 16.09.2003, 3-4-1-6-03](#), p 24). Õiguslik võrdsus ei too aga kaasa seda, et saavutatud on sisuline või tegelik võrdsus.

Riigikohus on korduvalt selgitanud sisulise võrdsuse ideed: „Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdsed ebavõrdselt.“ ([RKPKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02](#), p 17; [RKPKo 26.09.2007, 3-4-1-12-07](#), p 19; [RKPKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07](#), p 13). Sellest võib järeldada, et luua tuleb õigusaktid, mis võimaldavad isikuid ka tegelikult (faktiliselt) võrdselt kohelda. Faktilise võrdsuse saavutamiseks võib riik kasutada spetsiifilisi meetmeid, nn positiivseid erimeetmeid. Riigil ei ole keelatud kõrvaldada või leevendada õiguslikust võrdsusest tulenevat faktilist ebavõrdsust õiguslike meetoditega. Teatud juhtudel on see suisa kohustuslik. ([RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08](#), p 27). Selles kontekstis **on oluline hinnata, kas ajateenistusse kutsumise sidumine B1-tasemel eesti keele oskusega ning samuti kutsealuste, kes ei valda ajateenistuse läbimiseks piisaval tasemel riigikeelt, keeleõppesse suunamine ja tasameeksami sooritamise kohustuse panemine on vaadeldav sisulise võrdsuse idee avaldumisena (võrdsusõiguse riive puudub) või erineva kohtlemisena keeleoskuse alusel (võrdsusõiguse riive esineb).**

Ebavõrdsed kohtlemise tuvastamiseks tuleb määrata kindlaks võrdluse lähtekoht (lähim ühine soomõiste) ja tuua selle alusel välja võrreldavate isikute grupid (vt [RKÜKo 30.06.2016, nr 3-3-1-86-15](#), p 47; [RKPKo 16.09.2003, nr 3-4-1-6-03](#), p 18; [RKPKo 20.03.2020, 5-20-3/43](#), p 93). Seejärel tuleb näidata, kuidas riik võrdlusgruppi kuuluvaid isikuid ebavõrdselt kohtleb. PS § 12 lg 1 riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid ([RKÜKo nr 3-4-1-2-05](#), p 40), st kui kaebajat koheldakse halvemini kui võrdlusgruppi kuuluvaid inimesi ([RKÜKo nr 3-22-246/31](#), p 36 ja seal viidatud kohtupraktika). ([RKPKo 16.10.2025, 5-25-4/14](#), p 50) **Antud juhul on võrdlusgruppideks kutsealused,**

**kellel on ajateenistusse kutsumiseks piisav keeleoskus, ning kutsealused, kelle keeleoskus ei ole ajateenistusse kutsumiseks piisav.** Senise praktika kohaselt käsitletakse sisulise võrdsuse ideena positiivsete erimeetmete kasutamist ehk halvemas olukorras olevale grupile soodustingimuste kohaldamist (nt keeleoskusele vastavat lihtsamat ajateenistuse programmi). Eelnõus pannakse puuduliku keeleoskusega isikutele vastupidiselt täiendav kohustus keeleõppeks. **Seetõttu ei ole tegemist sisulise võrdsuse idee avaldumisega, vaid ebavõrdse kohtlemisega (esineb võrdsuspõhiõiguse riive).** Samas esineb võrdsuspõhiõiguse riive ka teistpidi seeläbi, et kutsealust, kes vastaks muudele ajateenistusse kutsumise nõuetele, kuid vaatamata keelekursustel osalemisele ei omandagi 27. eluaastaks nõutud tasemel eesti keelt, jäetakse ajateenistusse kutsumata, mis tähendab, et nõutud tasemel keeleoskusega isikutega võrdluses ei pea keeleoskusega isik läbima PS § 124 lg-st 1 tulenevat kohustuslikku ajateenistust. Järgnevalt tuleb analüüsida võrdsuspõhiõiguse riive õiguspärasust.

#### - Vaba eneseteostus

Põhiseaduse (PS) § 19 lg 1 kohaselt on igaühel õigus vabale eneseteostusele. Tegemist on üldise vabaduspõhiõigusega, mis kaitseb isiku tegevusvabadust kõigis eluvaldkondades, mis ei ole hõlmatud mõne spetsiifilise põhiõigusega. Riiveks PS § 19 tähenduses on iga avaliku võimu meede, mis kitsendab isiku vabadust oma elu ja tegevust vabalt kujundada.

Kui B1-tasemel riigikeelt mitteoskavad isikud kohustatakse enne ajateenistusse asumist läbima B1-taseme omandamiseks keelekursuse, on tegemist kohustusliku avalik-õigusliku nõudega. See piirab isiku otsustusvabadust nii aja kasutamise, tegevusvalikute kui ka elukorralduse osas. Isikul puudub võimalus sellest kohustusest vabatahtlikult loobuda, kui ta on kutsealune.

Selline kohustus kujutab endast PS § 19 lg 1 kaitsealasse kuuluva üldise tegevusvabaduse riivet. Riive on formaalne, sest isiku vabadust piiratakse sõltumata sellest, kas keeleõppe eesmärk on isikule kasulik või mitte. Kuna PS § 19 riive esineb, on vaja analüüsida ka riive proportsionaalsust.

## 2.2. Formaalne põhiseaduspärasus

Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et riive vastab kõigile põhiseaduse pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning järgitud on õigusselguse põhimõtet.

### 2.2.1. Pädevus, menetlus ja vorm

Keelenõude ja kaitseväekohustuse korralduse kujundamine on **Riigikogu pädevuses** ning vormiliselt kuulub see seadusereservatsiooni alasse (põhiõigusi riivavad kohustused peavad tuginema seadusele). Eelnõu lahendab põhikohustuse (B1-tasemel keeleoskus, keeleõppesse suunamine, tasemeeksam) seaduse tasandil.

### 2.2.2. Seadusereservatsiooni põhimõte

PS § 11 kohaselt võib põhiõigusi piirata seadusega formaalses ja materiaalses mõttes. Formaalses mõttes on seadus iga seadusandlikus korras vastu võetud õigusakt. Materiaalses mõttes on seadus iga abstraktseid õigusnorme sisaldav õigusakt ehk õigustloov akt. Kavandatav eelnõu vastab materiaalselt ja formaalselt seaduse nõuetele. Seega on kavandatav piirang eelnõu kohaselt määratud kindlaks seadusega.

Seadusreservatsiooni põhimõttega võib olla vastuolus nt see, kui volitusnormiga antakse täidesaatvale riigivõimule liiga ulatuslikud volitused põhiõiguste piirangu määratlemiseks. Nt leidis Riigikohus keeleõiguse kontekstis, et liiga üldine delegatsioon võib rikkuda õiguskindlust; volitus peab olema eesmärgi, sisu ja ulatuse poolest selge, et isik saaks ette näha, mis teda võib kohustada. ([RKPJKo 05.02.1998, 3-4-1-1-98](#)). Üldiselt (andmetöötluse ja varjatud riivete kontekstis) rõhutab Riigikohus parlamentaarset reservatsiooni: mida intensiivsem riive, seda täpsem peab olema volitusnorm ja menetlusraam ([RKPjKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13](#))

Eelnõu puhul sõltub seadusreservatsiooni järgimine sellest, **kui olulised küsimused on seaduses endas lahendatud** (nt nõutav tase, ajatusperioodi piir, tagajärjed rikkumise korral) ning kas Vabariigi Valitsuse määrusega jäetakse reguleerida üksnes korralduslikud detailid. Eelnõu põhikonstruktsioon (B1-tase, suunamine, tasemeeksam, seos ajateenistusse asumisega ning § 226 sunnimeetmed) on antud juhul seaduses kirjas. Vabariigi Valitsuse määrusega üksnes täpsustatakse neid asjaolusid (eelnõukohane KVTs § 35<sup>1</sup> lõige 5 ja § 36 lõige 2).

### 2.2.3. Seadusreservatsiooni liik

- *Üldine võrdsuspõhiõigus*

**Võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus<sup>9</sup>**, mille riive on põhiseadusega vastuolus juhul, kui ebavõrdseks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus.

Eelnõuga tagatakse, et kutsealune saab eesmärgipäraselt ja ohutult täita PS § 54 lg-st 1 ja § 124 lg-st 1 tulenevat riigikaitsekohustust. Ajateenistuse läbimisel omandab ajateenija lisaks tehnilistele relva kasutamise ja sõjapidamise oskustele ka teadmised sellest, kuidas riigikaitse toimib ja milline on tema roll riigi sõjalises kaitstes, st keeleoskus tagab, et isik saab paremini aru enda rollist ja oskab sellele vastavalt käituda. Ajateenistuse käigus kasutab ajateenija relvi ja muid seadmeid, mille ohutu kasutamise juhendite mitte mõistmisel keeleoskuse puudumise tõttu võib ta olla ohtlik teistele ja endale. Seega on keelenõude kehtestamine vajalik ka teiste ajateenijate ning ajateenijatega seotud tegevväelaste elu ja tervise kaitseks, mis on põhiõigused, mille kaitseks on lubatud lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigusi riivata. Kaudselt toetatakse kutsealuste keeleoskuse tagamisega riigi valmisolekut sõjaliseks kaitseks ja riigi julgeolekut, sest kutsealused saavad paremini aru nii enda kohustustest, kui ka on enam integreeritud Eesti poliitilisse, sotsiaalsesse ja kultuuriruumi. Need riigi julgeoleku ja riigikaitse tõhusa tagamise eesmärgid on kaalukad põhiseadusega kooskõlas olevad avalikud huvid.

Hindamaks riive põhiseaduspärasust tuleb kaaluda ebavõrdse kohtlemise eesmärki ja tekitatud ebavõrdse olukorra raskust (vt RKPJKo 29.01.2014, nr 3-4-1-52-13, p 47; RKÜKo 30.06.2016, nr [3-3-1-86-15](#), p 53; RKPJKo 20.03.2020, 5-20-3/43, p 94). Mõistlik ja asjakohane on põhjus juhul, kui see on kohases tasakaalus tekitatud erineva olukorra raskusega. Mida suurem on erineva kohtlemise mõju isikutele, seda kaalukamad peavad olema erineva kohtlemise põhjendused. Mida erinevamad on võrreldavad grupid, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda (RKPJKo nr 5-24-26/18, p-d 63–64 ja seal viidatud kohtupraktika). Tunnistades seadusandja avarat otsustusruumi, on erinev kohtlemine meelevaldne siis, kui see on ilmselgelt asjakohatu (vrd RKPJKo nr 3-4-1-7-03, p 37; RKÜKo 14.05.2025, [3-22-246/31](#), p 40). (RKPjKo 16.10.2025, [5-25-4/14](#), p 54).

---

<sup>9</sup> A. Kivioja, K. Muller, L. Oja. PS § 12 komm, p 22. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2020. Ü. Madise (koost.). Arvutivõrgus: <https://pohiseadus.ee/sisu/3475>.



Vabariigi President jättis kaitseväeteenistuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (eelno 664 SE) välja kuulutamata põhjusel, et sellega anti põhjendamatu eelis neile kutsealustele, kes ei oska eesti keelt.<sup>10</sup> Eelnõuga pannakse kutsealustele, kes ei oska eesti keelt, täiendav kohustus omandada ajateenistuse läbimiseks vajalik eesti keele oskus keeleõppe läbimise kaudu (eelno kohane KVTS § 35<sup>1</sup> lg 3). Kuigi eelnõu koostamisel on peetud silmas eelkõige Eesti Vabariigi territooriumil elavaid kutsealuseid, siis laieneb regulatsioon ka teises riigis elavatele Eesti kodanikele, kes on seaduse mõttes kutsealused, isegi kui neil pole olnud võimalik oma elukohariigis eesti keelt õppida, kuid kes ei täida KVTS § 39 lg 1 p 4 tingimusi.

Keeleoskus ei ole PS § 12 lg 1 teises lauses otsesõnu nimetatud tunnus, kuid Riigikohtu praktika kohaselt ei ole loetelu ammendav. Keeleoskus võib olla tihedalt seotud rahvusliku kuuluvuse või päritoluga ning selles osas kujutada endast kaudset diskrimineerimist. Seega kuulub selline regulatsioon PS § 12 lg 1 kaitsealasse ka intensiivsema võrdsuspõhiõiguse kaitse aspektist niivõrd, kui see võib kujutada diskrimineerimist rahvuse alusel.

**Kavandatava regulatsiooni eesmärk ei ole vabastada eesti keelt B1-tasemel mitte valdavaid kutsealuseid ajateenistusest, vaid tagada, et ajateenistusse kutsutakse kutsealused, kellel on ajateenistuse eesmärgipäraseks täitmiseks vajalik keeleoskus.**

- *Vaba eneseteostuse õigus*

PS § 19 lõikel kohaselt on igaühel õigus vabale eneseteostusele. Sellest sättest tuleneb nii üldine vabadusõigus kui ka üldine isikuõigus. Paragrahvi 19 lõike 1 esemelisse kaitsealasse kuulub õiguslik vabadus. Õiguslik vabadus seisneb loas teha ja tegemata jätta seda, mida isik soovib. Riigikohus on § 19 lg 1 kaitsealasse kuuluvaks eneseteostuseks lugenud nt elukorralduse ja ajakasutuse üle otsustamist ([RKKKo 28.12.2009, 3-1-1-100-09](#), p 20).

Vaba eneseteostuse õigus on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, mida võib piirata mis tahes põhjusel, mis ei ole põhiseadusega vastuolus (viimati RKPJKo 5-19-28/10, p 79; RKPJKo 17.12.2019, [5-19-40/36](#), p 53). Sarnaselt võrdusõigusega võib ka vaba eneseteostust piirata ajateenistuse eesmärgipärase läbimise tagamiseks ning isiku enda ja teiste inimeste elu ja tervise ohutuse tagamiseks (vt täpsemalt eespool).

#### 2.2.4. Õigusselgus (PS § 13 lg 2)

PS § 13 lg 2 kohaselt kaitseb seadus igaühte riigivõimu omavoli eest. Selleks peab seaduse tekst iseenesest olema piisavalt selge ja üheselt mõistetav, et vältida erinevat halduspraktikat ning et mitte jätta isikut täidesaatva riigivõimu meelevalda. Seaduse tekst peab tagama, et riigivõimu teostamine oleks selgelt ette määratud ja isikul peab olema võimalik seadusele tuginedes kontrollida, kas täidesaatev riigivõim järgib seadusega määratud raame. Eelnõu seisukohalt on peamine küsimus, kas seaduses sätestatud kohustus on piisavalt ettenähtav.

Eelnõu kohaselt peab kutsealuse keeleoskuse tase vastama B1-tasemele ja seda tuleb tõendada kas põhikooli- või gümnaasiumi lõputunnistusega (registriandmete päring) või keeleoskuse tasameeksamiga (eelno kohane KVTS § 35<sup>1</sup> lõiked 1 ja 2). Nii keeleoskuse tase kui ka tasameeksam on piisavalt standardiseeritud ja üldlevinud, et olla üheselt mõistetavad ka ilma, et seaduse enda tekstis oleks nõutavaid teadmisi ja oskusi üksikasjalikult lahti kirjutatud.

---

<sup>10</sup> [RT III, 06.12.2025, 1.](#)

Mõningast selgitamist vajab, millistest kriteeriumitest lähtuvalt hinnata „keeleõppe läbimise“ ja „mõjuval põhjusel mitteilmumise“ kriteeriume, mis on muu hulgas haldussunni kohaldamise eeldusteks. Keeleõppe läbimise kohustus on konkretiseeritud läbi tasameeksami sooritamise regulatsiooni ja seab seega täidesaatvale riigivõimule selge piiri. Ka põhjendatud ilmutata jätmine on paljudes teistes õigusaktides määratletud ja analoogiliselt sisustatav ilma, et selles õigusaktis tuleks määratleda, millised on konkreetsed põhjendatuse kriteeriumid. Mitteilumumine võib olla põhjendatud näiteks mõjuvatel perekondlikel põhjustel, haigestumise tõttu vms.

## **2.3. Materiaalne põhiseaduspärasus**

### **2.3.1. Riive legitiimne eesmärk**

Põhiõiguse riivel peab olema põhiseadusega kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas). Eesmärk vältida ohtu riigi julgeolekule ja avalikule korrale on seotud põhiseaduse preambuliga, mis nõuab muu hulgas, et Eesti riik tagaks sisemise ja välimise rahu kaitse. Tegemist on legitiimse ja kaaluka põhiseadusliku eesmärgiga võrdsuspõhiõiguse riivamiseks (RKPjKo, 11.06.2023, [5-23-6/13](#), p 71).

Keeleoskuse nõude kehtestamise võimalikuks legitiimseks eesmärgiks on eelkõige riigikaitse tõhususe ja kaitsevõime tagamine. Ajateenistus on osa riigikaitse korraldusest ning PS § 124 kohaselt on Eesti kodanikel kohustus osaleda riigikaitstes. Riigil on ulatuslik otsustusruum selle kohustuse sisustamisel ja täitmise korraldamisel. Efektiivne sõjaline väljaõpe ja teenistuse läbiviimine eeldavad, et ajateenijad mõistavad käsklusi, juhiseid ja ohutusnõudeid ühtses töökeeles. Piisav keeleoskus aitab vältida eksimusi, mis võivad ohustada nii teenistujate elu ja tervist kui ka riigikaitse ülesannete täitmist.

Teiseks võib legitiimse eesmärgina esile tuua teenistuse ohutuse tagamise. Sõjalises keskkonnas, kus kasutatakse relvi, tehnikat ja lahingumoonat, on arusaadav kommunikatsioon keskse tähtsusega. Keeleoskuse puudulikkus võib suurendada õnnetuste ja vigastuste riski, mistõttu keeleoskuse nõue võib olla suunatud elu ja tervise kaitsele, mis on põhiseaduslikult kaalukas väärtus (PS § 16).

Kolmandaks võib eesmärgina käsitada teenistuse korralduslikku efektiivsust ja ressursside mõistlikku kasutamist. Kui ajateenistusse asuvad isikud, kes ei suuda piisavalt hästi mõista õppe- ja teenistusala infot, peab riik panustama täiendavatesse keeleõppe- või tõlkemeetmetesse, mis võib koormata ebaproportsionaalselt riigikaitse ressursse. Selline eesmärk on seostatav hea halduse ja riigi toimimise tõhususe põhimõtetega.

Lisaks võib legitiimse eesmärgina arvestada ajateenijate kollektiivse ühtsuse ja alluvussuhete toimimise tagamist. Ühine töökeel soodustab meeskonnatööd, distsipliini ja usaldust üksuste sees, mis on sõjalise struktuuri toimimise seisukohalt olulised väärtused.

Kokkuvõttes võib B1-tasemel keeleoskuse nõude kehtestamise legitiimseks eesmärgiks pidada riigikaitse tõhususe ja ohutuse tagamist, elu ja tervise kaitset ning ajateenistuse kui sõjaväelise väljaõppe andmise korralduslikku efektiivsust.



### 2.3.2. Riive proportsionaalsus

Hindamaks riive põhiseaduspärasust tuleb kaaluda ebavõrdse kohtlemise eesmärki ja tekitatud ebavõrdse olukorra raskust (vt RKPjKo 29.01.2014, nr 3-4-1-52-13, p 47; RKÜKo 30.01.2016, nr 3-3-1-86-15, p 53; RKPjKo 20.10.2020, [5-20-3/43](#), p 94).

Riigikohtu praktika kohaselt peab põhiõiguse riivel olema põhiseadusega kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas). (RKPjKo 22.06.2023, [5-23-6/13](#), p 63) Põhiõiguse riive on eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend siis, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Riive on vajalik aga üksnes juhul, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. (RKPjKo 22.06.2023, [5-23-6/13](#), p 74) Kui riivel on mitu eesmärki ning puudub üks meede, mis võimaldaks mõlemat eesmärki sama efektiivselt saavutada, tuleb hinnata eelkõige põhiõiguste riive mõõdukust. (RKPjKo 22.06.2023, [5-23-6/13](#), p 76) Järgnevalt on analüüsitud eelnõus valitud meetmete mõõdupärasust eeltoodud skeemist lähtudes.

#### **Sobivus**

##### *- Võrdne kohtlemine*

Sobiv on abinõu, kui see aitab eesmärgi saavutamisele kaasa. Abinõu sobivus ei tähenda, et see peab tagama eesmärgi saavutamise igas olukorras. Abinõu on sobimatu siis, kui see üldse ei aita eesmärgi saavutamisele kaasa. (RKÜKo nr 3-4-1-6-12, p 180) Abinõu ei muutu sobimatuks sellest, et puudutatud isikud oma tegevusest loobusid või käitumist muutsid (vt RKPjKo 02.12.2024, [5-24-22/16](#), p 82).

B1-tasemel keeleoskuse nõue on sobiv riigikaitse tõhususe, kaitseväeteenistuse ohutuse ja riigi sõjalise kaitse efektiivsuse tagamiseks. Piisav keeleoskus võimaldab ajateenijal mõista käsklusi, ohutusnõudeid ning väljaõppe sisu, mis omakorda vähendab eksimuste ja õnnetuste riski ning suurendab üksuse lahingu- ja tegutsemisvõimet. Samuti võimaldab ühtne töökeel vältida vajadust pideva tõlke või erikorralduste järele, mis võiks takistada teenistuse ladusat toimimist. Seega on keeleoskuse nõue legitiimsete eesmärkide saavutamiseks sobiv abinõu.

##### *- Vaba eneseteotuse õigus*

Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.<sup>11</sup> Regulatsioon on kavandatud isiku kaitse tagamise vajadust arvestades selliselt, et enne tasemeeksami sooritamist veendutakse esmalt registri andmete põhjal, kas vastav keeletase on omandatud või mitte. Eelnõukohaselt tuvastatakse kutsealuse eesti keele oskuse tase KRA poolt Eesti hariduse infosüsteemi (edaspidi EHIS) ja testide andmekogust (edaspidi EIS) saadava andmevahetuse kaudu (eelnõukohane KVTS § 35<sup>1</sup> lõige 1). Registripäringute abil taseme tuvastamine on vajalik, et kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest, mis on antud juhul analüüsitava meetme sobivuse hindamise aluseks. Keeleoskus tuvastatakse kõikide kutsealuste puhul ühtmoodi registripäringute abil, välistades seejuures subjektiivsed hinnangud. Kui registriandmete põhjal ei ole võimalik kutsealuse eesti keele oskuse taset välja selgitada, siis suunatakse isik tasemeeksamile (eelnõukohane KVTS § 35<sup>1</sup> lõiked 2, 5 ja 6), mida käesoleva analüüsi kohaselt käsitletakse kui KVTS-kohast toimingut tegemist KRA poolt ning toimingut

---

<sup>11</sup> RKPjKo 06.03.2002 a nr 3-4-1-02, p. 15.

sooritamist kutsealuse poolt. Tasameeksami sooritamise kohustus on sobiv meede, et objektiivselt ja kontrollitavalt tuvastada kutsealuse keeleoskus juhul, kui olemasolevate registriandmete põhjal seda tuvastada ei ole võimalik.

Kutsealune, kelle eesti keele oskus on alla B1-taseme või kes jätab tasameeksami sooritamata nõutaval tasemel, peab läbima ühe aasta jooksul eesti keele B1-tasemel omandamiseks keeleõppe (eelnõukohane KVTS § 35<sup>1</sup> lg 3). Riigi poolt tagatud keeleõppe läbimise kohustuse seadmine on sobiv meede, et tagada kutsealuse poolt nõutud tasemel eesti keele oskuse omandamine. Ilma sellise kohustuse seadmiseta jääks keeleoskuse omandamine kutsealuse enda otsustada ja suurendaks võimalust, et kutsealune ei omanda B1-tasemel eesti keelt. See omakorda suurendaks võrdsuspõhiõiguse riivet, kuna võimaldaks suurema tõenäosusega n-ö pahatahtlikult PS § 124 lg 1 järgsest riigikaitsekohustusest kõrvale hoida.

Siinkohal tuleb arvestada, et seadusandja on eelnõus ette näinud, et keeleoskuse tasameeksamil viibimisega seotud sõidukulu katteks makstakse kutsealusele hüvitist, samuti on võimalik maksta tasameeksami soorituse eest täiendavalt ühekordset hüvitist (eelnõukohane § 36 lg 1<sup>1</sup> ja lg 2). Ühtlasi võimaldab riik läbida keeleõppe ühe korra tasuta (eelnõukohane KVTS § 35<sup>1</sup> lg 4). Hüvitise maksmine kompenseerib vaba eneseteostuse riive intensiivsust.

Keeleoskustaseme hindamine on sobiv, kui tasameeksamile suunatakse kutsealune peale seda, kui tema suhtes on kõik teised, kaitseväteenistuskohustuse täitmiseks vajalikud, tingimused täidetud, nt peab kutsealuse tervises seisund vastama kaitseväteenistuskohustuslase tervisenõuetele. Tervises seisund ei pruugi olla ajutine, mistõttu tuleks enne kutsealuse tasameeksamile suunamist veenduda, kas esinevad ajateenistusse kutsumist välistavad teised asjaolud või mitte. Kui isik saab nt tervises seisundi tõttu ajateenistusse asumisest vabastuse, siis oleks ilmselgelt ülemäärane tema tasameeksamile suunamine.

Sarnasele seisukohale tuleb asuda ka kutsealuse keelekursusele suunamise osas. Sobiv on keelekursusel osalemise kohustuse panemine kutsealusele, kellel puuduvad muud ajateenistusse asumise vabastamise alused ning kelle tasameeksami tulemustest nähtub, et isik võib puuduliku keeleoskuse tõttu seada ohtu enda ning teiste ajateenijate elu ja tervise. Eelnevast tulenevalt võib keelekursusel osalemise nõue olla suunatud elu ja tervise kaitsele, mis on põhiseaduslikult kaalukas väärtus (PS § 16). Kohustuslik keelekursusel osalemine aitab vähendada tahtlikult ajateenistusest kõrvalekaldumise riske.

## **Vajalikkus**

### *- Võrdne kohtlemine*

Abinõu vajalikkuse üle otsustamisel tuleb leida alternatiivne abinõu, mis koormaks põhiõiguste kandjat vähem, aga aitaks asjassepuutuva normiga taotletavat eesmärki ellu viia sama efektiivselt kui algne abinõu (RKÜKo nr 3-4-1-6-12, p 182; RKPjKo 02.12.2024, [5-24-22/16](#), p-d 83 ja 84). Riive vajalikkust saab jaatada aga üksnes siis, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades (vt RKÜKo nr 5-18-5/17, p 65; RKPjKo 23.02.2023, [5-22-12/19](#), p 43)

Eelnõukohase KVTS § 37 lõikega 1<sup>1</sup> nähakse ette kohustuslik B1-tasemel keeleoskuse nõue ajateenistusse kutsutavale isikule ehk kutsealusele, kes peab vastava keeleoskuse taseme saavutama enne ajateenistusse asumist. Tagamaks, et kõik ajateenistusse kutsutud oskaksid vähemalt B1-tasemel eesti keelt, puuduvad muud alternatiivsed õiguslikud lahendused kui

sätetada seaduse tasemel nõue, et ajateenistusse kutsutakse isikud, kelle eesti keele oskus vastab B1-tasemele.

Selleks, et vajaliku keeleoskusega kutsealused omandaksid enne ajateenistusse asumist B1-tasemel eesti keele oskuse, on erinevaid võimalusi. Võimalused B1-tasemel keeleoskuse saavutamiseks on, kas näha ette kohustuslikud keelekursused või alternatiivselt anda isikule täiendav ajapikendus keeleoskuse nõutava taseme saavutamiseks, kuid jätta viis keeletaseme saavutamiseks isiku enda otsustada. Vabatahtlik keeleoskuse omandamine riivab tugevamalt võrdsuspõhiõigust kui kohustusliku keeleõppe ettenägemine, kuna jätab keeleoskuse omandamise rohkem isiku enda kujundada ja otsustada. Riigil on võimalik tagada ajateenistujate piisav keeleline toimetulek ka muude abinõudega, nagu keeleõppe pakkumine ajateenistuse algfaasis. See tähendab, et nõutavat keeleoskust mitte omavad ajateenijad peavad ilmselt samaväärse väljaõppe saamiseks olema pikemat aega ajateenistuses. Ajateenistus on isiku põhiõigusi väga ulatuslikult koormav kohustus, olles oma intensiivsusest võrreldav muude vabaduse võtmise vormidega, st ajateenistus riivab isiku omandi-, perekonna- ja eraelu, liikumisvabaduse ja vabaduse, kodu- ja eraelu puutumatuse, hariduse omandamise, töö- ja tegevusala valiku, ettevõtluse ja pea kõiki teisi põhiõigusi olulisel määral. Niivõrd ulatuslik põhiõiguste piiramine on õigustatud ainult riigi eksistentsi tagamisega seotud olulise väljaõppe, st sõjaväelise väljaõppe, läbimiseks vajalikus ulatuses. Keeletaseme omandamiseks ajateenistuse pikendamine oleks isikut ülemäära koormav, sest ajateenistuseks vajaliku keeleoskuse omandamine on võimalik muul viisi. Samuti riivaks selline lahendus tugevalt võrdsuspõhiõigust, kuna ajateenistus ei oleks kõigile ajateenijatele sama kestvusega.

Keeleoskuse asemel on võimalik muuta ka ajateenistuse sisu keeleoskuse tasemele vastavaks. Madalama keeleoskuse tasemega ajateenijaid võib suunata lihtsamatele või toetava iseloomuga ülesannete täitmisele, kuid sellisel juhul võivad jääda riigi sõjaliseks kaitseks valmistumisega seotud ülesanded täitmata vajalike võimetega isikute puudumise tõttu. Samuti on võimalik kohandada juhendmaterjalide ja väljaõppe taset keeleoskuse tasemele vastavaks, lisades keeleoskust mitte vajavaid pilte ja jooniseid. Sellised lihtsustused ja mööndused ei võimalda siiski viia ajateenistust läbi eesmärgipäraselt. Lisaks tuleb arvestada, et täiendavate ja lihtsamate materjalide alusel väljaõppe läbiviimine võib tuua kaasa selle, et sõjaväeline väljaõpe pikeneb nii isikutel, kes ei valda nõutaval tasemel eesti keelt, kui ka nendel, kes valdavad, aga kuuluvad esimese grupiga samasse sõjalisse üksusesse. **Kuna ajateenistus on äärmiselt piirav meede, mis on õigustatud üksnes sõjaväelise väljaõppe andmiseks eesmärgiga kaitsta riiki sõjaliselt, siis toob ajateenistuse pikenemine keeleõppest või sellest tingitud puuduste kõrvaldamiseks kaasa suurema hulga isikute põhiõiguste intensiivse riive.**

Eeltoodud põhjustel tuleb pidada eelnõus kavandatud meetmeid vähem piiravaks kui alternatiivseid meetmeid. **Seega on eelnõus kavandatud meetmed vajalikud.**

- *Vaba eneseteostus*

PS § 19 järgset vaba eneseteostuse õigust riivab eelkõige keeleõppe läbimise kohustus. Kutsealuse poolt eesti keele oskuse B1-tasemel omandamise tagamiseks oleks võimalik seadusandja poolt ette näha erinevaid lahendusi, mis riivavad isikute põhiõigusi erineval moel. Üks variant on võimaldada riigi poolt isikule tasuta keelekursusel osalemine, kuid sellel osalemine või soovi korral muul viisil keele omandamine jääks isiku enda otsustada. Sel juhul võiks riik anda isikule ajateenistusse asumiseks ajapikendust, mille jooksul peaks isik leidma võimaluse keel vajalikul tasemel omandada. See tähendab, et keelekursusel osalemine oleks

isikule sisuliselt vabatahtlik. Selline lahendus riivaks minimaalselt PS § 19 järgset vaba eneseteostuse õigust (kuna jätab isikule suurema valikuvabaduse keele omandamise viisi osas), kuid tugevamalt PS § 12 järgset võrdsuspõhiõigust, kuna jätab üles suurema riski, et keelt mitte osakajal on võimalik pahatahtlikult keelt mitte omandades riigikaitsekohustusest n-ö kõrvale hiilida, samas kui keeleoskajatel seda võimalust ei ole. Alternatiivselt on võimalik lahendus, kus riik kohustab sunnimeetme abil nõutaval tasemel eesti keelt mitteoskajat kindlal keelekursusel osalema, mille läbimine peaks mõistliku pingutuse korral tagama isikule B1-tasemel eesti keele oskuse. Selline lahendus riivab vähem võrdsuspõhiõigust, kuna väheneb risk, et isik ei osale ühelgi keelekursusel ja keelt ei omanda. Samas riivab selline lahendus tugevamalt PS § 19 järgset vaba eneseteostuse õigust, kuna riik kohustab isikut kindlatel aegadel, kindlas kohas ja ainult teatud spetsiifilisel kursusel osalema.

Eelnõukohase seaduse järgi nähakse ette, et kui kutsealune ei oska B1-tasemel eesti keelt, tuleb kutsealusel keel omandada. Tagamaks, et keel omandatakse, näeb eelnõu ette, et nõutaval tasemel keeleoskusega kutsealune peab läbima ühe aasta jooksul eesti keele B1-tasemel omandamiseks keeleõppe, kuhu isiku suunab KRA (eelnõukohane § 35<sup>1</sup> lg-d 3 ja 6). Selline keeleõpe on tagatud kutselausele ühe korra riigi poolt tasuta. Kuigi vabatahtlik keeleõpe riivaks PS § 19 järgset põhiõigust vähem intensiivselt, tuleb siinkohal arvestada ka PS § 12 järgse võrdsuspõhiõiguse riivet. Kohustuslik keeleõppe läbimine tagab vabatahtlikust keeleõppest paremini abinõu eesmärgi täitmist (st seda, et isik ka tegelikult omandab eesti keele oskuse vajalikul tasemel, asub ajateenistusse ja suudab selle läbida eesmärgipäraselt) ja kujutab vähem intensiivset riivet võrdsuspõhiõigusele.

## **Mõõdukus**

### **- Võrdsuspõhiõigus**

Abinõu mõõdukuse juures tuleb ühelt poolt kaaluda legitiimse eesmärgi olulisust ja teiselt poolt vabaduse riive intensiivsust. (RKPjKo 02.12.2024, [5-24-22/16](#), p-d 85-87) Keeleoskus on ajateenistuse läbimise eelduseks, kuna see on vajalik nii käskudest arusaamiseks, väljaõppe läbimiseks, ohutusjuhendite mõistmiseks jms. Kui isik ei saa aru ajateenistuse käigus toimuvast õppetööst või ei oska esitatud küsimustele vastata, siis minetab ajateenistus mõtte. Ajateenistuse kui põhiõigusi oluliselt ja ulatuslikult piirava meetme õiguspärasus tuleneb riigi sõjalise kaitse ja julgeoleku tagamise vajadusest. Kui isik ei omanda selleks ajateenistuse käigus vajalikke teadmisi ja oskusi, siis ei ole ka tema ajateenistusse kutsumine põhiseaduspärane.

Vabariigi President leidis, et üksnes B1-tasemel keeleoskuse kehtestamine ei ole kooskõlas põhiseadusega ([Vabariigi Presidendi 04.12.2025 otsus; RT III, 06.12.2025, 1](#)). See riivaks presidendi hinnangul ebaproportsionaalselt võrdsuspõhiõigust, sest jätkaks üles võimaluse ajateenistuse kohustusest keelt mitte omandades kõrvale hoiduda, samas kui keelt nõutud tasemel oskajatel sellist võimalust ei ole. Eelnõukohane seadus näeb ette, et kutsealusel, kes B1-tasemel eesti keelt ei oska, tuleb ühe aasta jooksul läbida keeleõpe ning sooritada tasemeeksami keeleoskuse hindamiseks (eelnõukohane KVTS § 35<sup>1</sup> lg 3). Täiendavalt sätestab eelnõukohane seadus sunnimeetmed, millega kohustada kutsealust keeleõppes või tasemeeksamil osalema (eelnõukohane KVTS § 33<sup>1</sup> lg 1, § 226 lg 1 p 4). Eelnõujärgse seadusega eesti keelt B1-tasemel mitte oskavale kutsealusele seatavad kohustused ja riigipoolsed sunnimeetmed vähendavad oluliselt Vabariigi Presidendi poolt viidatud võrdsuspõhiõiguse riivet, kuna viivad miinimumi võimaluse, et isikul on võimalik keelt mitte omandades pahatahtlikult ajateenistuse kohustusest kõrvale hoiduda.

Üldine võrdsuspõhiõigus tähendab, et isikud on seaduse ees võrdsed. Põhiõiguse tuuma rikuks, kui mõnda isikute gruppi käsitletakse täielikult väljaspool põhiõiguste süsteemi olevana või seadusandja paneks ühele isikute grupile teistega võrreldes ulatuslikud erikohustused ja tingimused. Riigikeele oskuse nõue on maailmas üldlevinud ning ka väljaspool sõjalise riigikaitse vajadust tavapärane nõue. Seetõttu elnõu üldise võrdsuspõhiõiguse tuuma ei puuduta.

- *Vaba eneseteostus*

Vabariigi President leidis, et puuduliku keeleoskuse tõttu ajateenistusse kutsumata jätmine ei ole kooskõlas põhiseadusega ([Vabariigi Presidendi 04.12.2025 otsus; RT III, 06.12.2025, 1](#)). Sellest tulenevalt on vaja töötada välja regulatsioon, mis võimaldab kohaldada ajateenistust põhiseadusega kooskõlas ning ajateenija enda ja teiste suhtes ohutult. Ainus võimalus selleks on omandada ajateenistuse läbimiseks vajalik keeleoskus keelekursusel osalemise kaudu. Eelpool on analüüsitud, et kohustusliku keeleõppe läbimine riivab kutsealusel PS § 19 järgset vaba eneseteostuse õigust. Et vähendada riivet isiku põhiõigustele, näeb elnõukohane KVTS § 35<sup>1</sup> lõige 4 ette, et keeleõppe võimaldab riik läbida isikul ühe korra riigi kulul. Eelnõukohase KVTS § 35<sup>1</sup> lõike 2 kohaselt tuleb asjakohasel juhul kutsealusel sooritada eesti keele tasemeeksami keeleseaduses sätestatud korras. Tasemeeksami sooritamise on täna kehtiva regulatsiooni alusel isikule tasuta. Riigikogu menetluses on keeleseaduse, riigilõivuseaduse ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seadus 740SE, mille kohaselt peab isik tasuma eesti keele tasemeeksami samal tasemel kolmandat või enam korda sooritamiseks registreerimise eest riigilõivu 50 eurot. Eelnõu 740SE jõustub kõnesoleva seadusega samal ajal, mistõttu hakkab kutsealustele kohalduma sama kord ehk siis kutsealusel oleks võimalik tasemeeksami sooritada tasuta kaks korda. See tähendab, et kui isik osaleb täiemahuliselt keeleõppes ja omandab B1- tasemel eesti keele oskuse, ei teki isikule keeleõppe läbimise ja keeletaseme omandamisega kulusid.

Vaba eneseteostuse õiguse riive intensiivsuse leevendamiseks on elnõus ette nähtud ka teatud hüvitamismeetmed. Kutsealusele, kes osaleb tasemeeksamil või keeleõppes, hüvitatakse sellega kaasnevad sõidu- ja toidukulud (elnõukohane KVTS § 36 lg 2). Samuti nähakse elnõuga ette võimalus maksta kutsealusele keeleoskuse tasemeeksami soorituse või keelekursusel osalemise eest ühekordset hüvitist (elnõukohane KVTS § 36 lg 11).

**Sellised kompensatsioonimeetmed vähendavad oluliselt riivet isiku põhiõigustele ja tagavad regulatsiooni proportsionaalsuse kitsamas mõttes.**

## **Kokkuvõte**

B1-tasemel keeleoskuse nõue on legitiimsete eesmärkide saavutamiseks sobiv. Selle vajalikkus ja mõõdukus ei ole aga iseenesestmõistetavad ning eeldavad põhjalikku põhjendamist seadusandja poolt. Arvestades võrdsuspõhiõiguse ja vaba eneseteostusõiguse riive intensiivsust, on regulatsioon põhiseaduspärane üksnes juhul, kui puuduvad võrreldava tõhususega, kuid vähem piiravad alternatiivid ning kui nõue on kujundatud paindlikult ja isikute õigusi säästvalt.

Kutsealusele **keelenõude kehtestamise** legitiimseks eesmärgiks on eelkõige riigikaitse tõhususe ja kaitsevõime tagamine, samuti väljaõppes osalevate isikute elu ja tervise kaitse tagamine. Eesmärk vältida ohtu riigi julgeolekule ja avalikule korrale on seotud põhiseaduse preambuliga, mis nõuab muu hulgas, et Eesti riik tagaks sisemise ja välimise rahu kaitse.

Tegemist on legitiimse ja kaaluka põhiseadusliku eesmärgiga võrdsuspõhiõiguse riivamiseks. Keelenõude kehtestamine on sobiv ja vajalik, sest efektiivne sõjaline väljaõpe ja teenistuse läbiviimine eeldavad, et ajateenijad mõistavad käsklusi, juhiseid ja ohutusnõudeid ühtses töökeeles. Piisav keeleoskus aitab vältida eksimusi, mis võivad ohustada nii teenistujate elu ja tervist kui ka riigikaitse ülesannete täitmist.

**Keeleeksam** ehk keeleoskustaseme hindamine on sobiv ja vajalik meede keeleoskuse hindamiseks, kui tasameeksamile suunatakse kutsealune peale seda, kui tema suhtes on kõik teised, kaitseväeteenistuskohustuse täitmiseks vajalikud, tingimused täidetud. Nt terviseseisund ei pruugi olla ajutine, mistõttu tuleks enne kutsealuse tasameeksamile suunamist veenduda, kas esinevad ajateenistusse kutsumist välistavad muud asjaolud või mitte. Kui isik saab nt terviseseisundi tõttu ajateenistusse asumisest vabastuse, siis oleks ilmselgelt ülemäärane tema tasameeksamile suunamine.

Sarnasele seisukohale tuleb asuda ka kutsealuse **keelekursusele** suunamise osas. Sobiv ja vajalik on keelekursusel osalemise kohustuse panemine kutsealusele, kellel puuduvad muud ajateenistusse asumise vabastamise alused ning kelle tasameeksami tulemusest nähtub, et isik võib puuduliku keeleoskuse tõttu seada ohtu enda ning teiste ajateenijate elu ja tervise. Keelekursusel osalemise kohustus tagab, et isik aktiivselt omandab nõutud tasemel eesti keele oskust. Eelnevast tulenevalt võib keelekursusel osalemise nõue olla suunatud elu ja tervise kaitsele, mis on põhiseaduslikult kaalukas väärtus. Keelekursusel osalemise kohustusega kaasneva riive intensiivsust vähendavad eelnõus ette nähtud erinevad kompensatsioonimeetmed.

Kuivõrd eelnevalt sai asutud seisukohale, et ajateenistuse pikendamine keeleoskuse omandamiseks on ilmselgelt ülemäärane, siis on ainus võimalik meede mõjutada kutsealust omandama ajateenistuse läbimiseks vajalik keeleoskus enne ajateenistusse asumist, mida analüüsitava eelnõuga ka kavandatakse.

Eelnevast tulenevalt saab asuda seisukohale, et eelnõuga kavandatav B1-tasemel eesti keele oskuse nõude kehtestamine kutsealusele ning asjakohasel juhul keeleeksami sooritamise ja keelekursusel osalemise kohustuse panemine enne ajateenistusse asumist riivab põhiõigusi, kuid see on sobiv, vajalik ja proportsionaalne saavutatava eesmärgiga, sest riivel on kaalukas legitiimne eesmärk ning tagatud on vajalikud kompensatsioonimeetmed.

Koostatud Kaitseministeeriumi õigusosakonna ametnike poolt 11.02.2026