



INIMÕIGUSTE INSTITUUDI UURING 2015: „KEELELISED INIMÕIGUSED“

1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

1.1. Keel ja riik

Keel ning seda taastootev ja võimendav rahvus on tõusnud ühiskonnas oluliseks mõjuriks viimase paarisaja aasta jooksul. Seoses kodanikkonna muutumisega poliitiliseks üksuseks muutusid nõuded kasutatavale keelele oluliselt kõrgemaks. Seaduste kehtimiseks oli tarvis piisavat konsensust ning selleks oli dialoog osalejatele arusaadavas keeles. Ka kohtu- ja maksusüsteem eeldas riigikeele oskust. Siseriikliku transpordivõrgu areng tõi kaasa riigi eri osade keelise ühtlustumise. Sõjaväereformi tagajärjel tuli Euroopas üleüldiselt kasutusele üleüldine kohustuslik sõjaväeteenistus, mis veelgi lõimis riigi meeskodanikke. Sellega koos toimus patriotismi kasv ning ühiste hoiakute ja väärtuste kujunemine riigi keele- ja kultuuriruumis.

Kultuurilise paradigma muutumine aastatuhande vahetusel modernsest postmodernseks (O’Riagain 1997, Giddens 1984), on toonud kaasa muutused ühiskonna toimimises. Virtuaalne keskkond suurendab otsese kontakti (mis põhines keelel) vähesuse tõttu võõrandumist. Teenuste kasv võrreldes toodetega on suurendanud keel(t)e instrumentaalset väärtust.

Üldjuhul ei ole keelepoliitika ega keelelised inimõigused ühegi riigi poliitilises fookuses (kuigi võimu vähenemine on sundinud mitmeidki (nt Prantsusmaal seoses MAI lepinguga) tähtsustama rohkem keelt), kus traditsiooniliselt on julgeolek, majandus ja sotsiaalküsimused. Seega tuletatakse vastava riigi keelepoliitika eesmärkidest, millel on keelega vähe ühist. Selle protsessi aluseks on turg, mida korrigeerib riik, mõjutades selle arengut, luues korda ja andes sellele sobiva struktuuri. Nende korrigeerimise mõjurite hulka kuuluvad keelelised inimõigused, mis peavad olema tagatud sõltumata nõudmise ja pakkumise vahetusest, võimaldades väärikat elu keele- ja kultuurikeskkonnas ning õigust oma (rahvus)identiteedile.

Lisaks on tekkinud “pehmed” sotsiaalpoliitika, kus rõhk on identiteedil ja integratiivsetel / fragmenteerumisprotsessidel mitmekeelise/ mitmekultuurilise kaudu, hoides ära pingete kasvu ühiskonnas ja selle rühmades. Selline asend on muutunud nähtavaks vähemusi ja teisi ohustatud rühmi. Rõhk on nihkunud tootmiselt teenindusele, töökoha mõiste on muutunud, konkurents globaalses ulatuses jm. Selle heaks pannakse tööle ka keel ja kultuur. Keele roll on ühiskonnas selle tagajärjel tugevnenud, muutudes esmavajalikuks instrumendiks. See on poliitiline objekt ja ressurss, integratiivne etnogeneesi komponent ja kollektiivsete õiguste loomulik sümbol, olles oma eksklusiivsuse tõttu inimsuhetes suurimaid barjääride tekitajaid. Seega on keel rohkem kui kunagi varem etniliste eraldusjoonte tootja, mida toetavad ideoloogiad, reeglid, tavandid.



Samaegselt on keel oma suurenenud instrumentaalse väärtuse tõttu seotud oma kõnelejate majandusliku ja sotsiaalse heaoluga. Seega reguleerib keel juurdepääsu võimule. Kokku tekitavad primordiaalne ja instrumentaalne väärtus sünergeetilise efekti, muutes keele üheks tähtsamaks faktoriks tänapäeva poliitilises elus.

Keel kui ressurss, õigus ja oht on riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide poolt teadvustatud ning selle tagajärjel investeeritakse järjest enam keelepoliitikatesse, mis kõrvaldaksid keelest tulenevad ohud, võimaldaksid luua stabiilse ja demokraatliku ühiskonnakorra ning toota majanduslikke ja poliitilisi eeliseid konkurentide ees. Selle nähtavaks pooleks on arenenud maades keeleküsimusi reguleeriv õigussüsteem, riiklikud programmid ja institutsioonid. Üheks vahendiks edu saavutamisel globaalse konkurentsi tingimustes on keeletehnoloogia, mille puhul keeleline nõudlus ja tehnoloogiad suhtestatakse toodete ja teenuste mitmekeelsuse kaudu.

Rahvusriiklik süsteem eeldab ühtset keelt, mis suurendab elanikkonna keelelist ja kultuurilist ühtsust ning vähendab oma unikaalse kasutusala tõttu konfliktide tekkevõimalusi, suurendades julgeolekut ja integreeritust. Riigi bürokraatiaaparaat, majandushuvisid esindavad rühmad ja etniline enamus määravad riigi keelepoliitika. Riigi bürokraatia eeldab järjest formaliseeritumat dokumendihaldust ja sellega kaasnevat keele valdamist. Lisaks sisemisele keele funktsioonide tähtsustamisele on riik teenuste ostude, tööhõive ja majanduslike võimaluste pakujana suurendanud keele instrumentaalset väärtust ka teises ja kolmandas sektoris. Just see valdkond koos oma vajadustega on riikide väitel aluseks keelepoliitika kujundamisel. Lisaks sellele eksisteerib varjatud külg, kus keel toimib võimuvahendina. Nimelt seob eelnev keeleoskuse ja hariduslikud ning tööhõivevõimalused, andes eelistuse riigikeelsetele taotlejatele. Rahvusenamuse roll on määrav ühtse keele määratlemisel. Kui rahvusenamus määratleb ennast kindla keelega ning on võimul, määrab see ka bürokraatia ja majanduse keele.

Ei ole kvalitatiivselt paremaid ega halvemaid keeli, vaid sotsiaalselt väärtustatud ja põlatud keeled (Rannut 2001). Keel ei ole asi iseeneses, vaid selle väärtuse määrab kindla võimustruktuuriga ühiskond. Keele väärtus kajastub osana iga toote ja teenuse hinnast. See osa – keele majanduslik väärtus – suureneb ühiskonnas toodete osakaalu vähenemise ja samaaegse teenuste osakaalu suurenemise tõttu, mis eeldab suuremat ja kvaliteetsemat keele kasutamist. Tõusnud on nõudlikkus teksti koostamise ning sellest arusaamise vastu, eeldades töötajatelt paremat keelekasutust.

1.2. Keel ja julgeolek

Julgeolekut defineeritakse harilikult ohtude puudumisena. See tähendab, et võim, mis on huvitatud ühiskondlikest ümberkorraldustest väljaspool demokraatlikke ja rahvusvaheliselt aktsepteeritud norme (nt mäss, sõda, riigipööre) ei ole võimeline oma tahtmist teostama. Julgeolekuuuringute Kopenhaageni koolkonna üks juhtteoreetikuid Waever (1993: 23) eristab ühiskonna või selle osa ja riigi julgeolekut. Ühiskondlik julgeolek puudutab ühiskonna võimet säilitada oma põhiline identiteet, hoolimata muutuvatest tingimustest ning ohtudest. Ennekõike rajaneb see keele, kultuuri, usulise ja rahvusliku identiteedi ja tavandite jätkusuutlikkusel oma evolutsioonilises arengus. Ühiskond on ohustatud siis, kui ohustatud on tema identiteet.

Riiklik julgeolek on ühiskondliku julgeoleku tuletis. Riiklikku julgeolekut mõjutab selle alusühiskonna julgeolek. Rahvusriikide puhul on nende kahe liigi eristamine ebaoluline. Kui rahvus ja riik ei lange kokku, võib vastava rahvuse julgeolek suurendada ohte riigile (nt korsiklased Prantsusmaa koosseisus). Lahenduseks on kahe julgeolekuliigi ühendamise, defineerides selle rahvuse ja ühiskonna poliitiliste



kriteeriumide alusel, luues ühtse kultuurilise identiteedi või hierarhiseeritud mitmikidentiteedi, kus igäühel on mitu identiteeti.

Julgeolek on keelepoliitika üks mõjureid. Ager (1999) jaotab selle kolmeks, millest esimene on territoriaalne julgeolek kui hirm regionaalsete keelte ees. Riigi poliitika nende suhtes põhineb riigi keelisel ühtsusel ja riigikeele primaarsusel teiste riigis kõneldavate keelte ees (mis võivad olla kasutusel ametlikes funktsioonides riigikeele kõrval). Põhilisi selle seaduse elluviimise kanaleid on olnud haridus, sõjavägi, sotsiaalne ja poliitiline dominatsioon (kohtu ja avaliku elu keel). Seega teadvustatakse ohtu regionalismi, fragmentatsiooni ja disintegratsiooni näol. Lisaks oma keele kasutamisele tehakse teiste keelte kasutamine võimalikult raskeks, üritades neid kasutusest välja tõrjuda ning vastavaid regionaalseid identiteete lõhkuda. Kuni uusajani ei olnud keel võimueliidi jaoks probleemiks. Tähtis oli võimule allumine, mis eeldas võimu käskudest arusaamist. Seetõttu kasutasid toleagegsed kohtud keelt, mis oli aktsepteeritav kõigile, sealhulgas ka murdeid ja kohalikke keeli.

Teisena toob Ager välja sotsiaalse julgeoleku kui hirmu sotsiaalse autsaideri ees. Üheks ohuks on terviklikkuse lõhkumine klassitunnuste alusel, sotsiaalne fragmentatsioon ja eraldumine, mis võib viia erinevate sotsiaalsete rühmade konfrontatsioonini. Seega tuleb tagada kõigi elanike sotsiaalne omaksvõtt, et ükski ei tunneks ennast tõrjutuna. Meetoditeks on assimilatsioon kuni erinevuste kadumiseni ning sellele vastanduv integratsioon, mis võimaldab kultuurierinevuste säilitamist.

Keelepoliitiliselt realiseeritakse seda keeleliste rühmade ning sotsiaalsete tunnuste ja huvide põhjal moodustatud rühmade kattuvuse vältimise teel. Tüüpilisteks rühmadeks võivad olla noored, vaesed ja immigrandid. Noortele tagab ühiskondliku aktsepteeritavuse piisava riigikeele omandamine kohustusliku koolihariduse käigus. See on enamikes riikides muudetud üheks hariduse põhieesmärgiks, väljendudes sellele eraldatud tundide arvus. Eesmärgi realiseerimine kõikide noorte puhul etnilisest ja keelelisest taustast sõltumata tagab ühiskonna piisava kaasatuse ja väldib ühiskonnasiseste eraldusjoonte teket, võimaldades sotsialisatsiooni ja ühiskondlikku mobiilsust.

Vaesed on iga ühiskonna jaoks erinevad. Üldjuhul loetakse vaeseks inimest, kel on madala staatusega ühiskondlik positsioon ja kellel puudub majanduslik, sotsiaalne ja poliitiline võim. Vastava rühma keelt iseloomustab suur sotsiaalne varieeruvus, mis üldjuhul ei vasta kirjakeele normidele. Sellises keelekasutuses nähakse ohtu kirjakeelele, sest see rikub normi ning sellega alavääristab seda. Teiseks ohuks on kirjakeele normi kasutusala vähendamine ja selle edaspidine väljatõrjumine. Lisaks koolile tegeleb sellega keelehoole. Seega on keeleküsimus samaaegselt ka sotsiaalküsimus.

Immigrandid ja nende keeled on üldjuhul teadvustatud ohuallikana, mis võivad rikkuda kasutatava kirjakeele. Rahvusvahelises õiguses võimaldatud immigrantide kodukeele õppimise eesmärk on võimaldada neil tagasi minna. See oli seotud endise arusaamaga, et immigratsioon on lühiajaline, majanduslik ja ajutine. Seega on ametliku keelepoliitika eesmärgiks riigikeele omandamine ning väga piiratud kodukeele säilitamine. Kodukeele oskust koolis edasijõudmisel üldjuhul ei arvestata. Kuigi ametlikult puudub ühiskonnast immigrante väljatõrjuv poliitika, löövad läbi vaid need, kes omandavad keele juba lapseas, olles ühiskonna põhivooluga konkurentsivõimelised. Kuigi riik peab tagama kõigile võrdsed võimalused, on edu riigieksamitel (ning nendeni jõudmine) muulaste puhul väiksem. Täiskasvanute keeleõpe on vähe levinud ja see hõlmab vaid piiratud osa sihtrühmast. Keeleõppimisest on huvitatud nooremad ja haritumad, kes leiavad, et see annab neile eeliseid tööturul. Huvitatakse oma töös vajaminevast keelest, mida õpitakse lühikeste tsüklite kaupa. Tulemuseks on eraldatus (segregatiivsus) ja ühiskonnast väljatõrjumine.

Suurimaks ohuks on tekkiv eraldatus (segregatsioon), mis toodab suletud getosid. Põhihirmudeks on immigrantidele allajäämine: räägitakse oma rahva madalast ja immigrantide kõrgest iibest, immigrantidest kui sotsiaalsest koormast ning kriminogeensest kontingendist, nende



reostamisharjumustest ning hoolimatusest ja põlastavast suhtumisest kohalikku kultuuri. Vastav rassismi kliše seisneb üldistatud “nende” kuju loomises ning “meie” ja “nende” vahe ületamatuna kujutamises (Wievorka 1992: 342): „nemad“ ei ole valmis omaks võtma rahvusriigi kontseptsiooni ning heidavad kõrvale nii keele kui muud ühiskondlikud normid.

Samas ei ole kuhugi kadunud eelmiste perioodide ja konfliktide pinged. Koos sellega on tekkinud uued keelepoliitilised nähtused, millest Ozolins (2002) toob välja järgmised, neid keelelise imperialismi nähtuste alla liigitades:

1. otsene või varjatud mittekohaliku keele kehtestamine suurenevas hulgas valdkondades avalikkuses ja sotsiaalses suhtluses;
2. diglossaalsedel suhtumistel põhineva asümmeetrilise kakskeelsuse prevaleerimine;
3. kohalike keelte kasutusfunktsioonide piiramine, tihti koos selle ideoloogilise stigmatiseerimisega nn. “kaasaegsema”, “arenenuma” või “rahvusvahelise” keele arvel;
4. suurriigi lakkamisel määratlevad endised kolonistid end rünnatava vähemusena, et tagada suurriigi keele säilimist rahvastevahelise suhtluse keelena ning nõuavad asümmeetrilist kakskeelsust (koos nende ükskeelsusega), lähtudes vähemusõigustest, mis sisuliselt antud olukorda ei reguleeri.

1.3. Keelepoliitika

Keelepoliitika on keelekeskkonna juhtimiseks, mõjutamiseks ja kujundamiseks. See hõlmab sotsiaalset keskkonda ning mõjutab ühiskonda, muutes selle keelelisi omadusi. Seega on keelepoliitika ülesandeks juhtida ja kontrollida ühiskonna keelelist arengut võimukandjate määratud eesmärkide suunas, koosnedes tahtlikest püüetest mõjutada keelekasutust ning suhtlust õigus-, haldus- ja suhtekorraldusliku süsteemi kaudu. Siiski on keelepoliitika valdkond tunduvalt kitsam keelekeskkonnast, hõlmates peaaesjalikult keele ametlike ja avalikke funktsioone. Calvet (1986: 20) järgi on keelepoliitika keele ja ühiskonna ühisosale teadlikult rakendatavate vahendite kogum. Keelepoliitika vahendid pärinevad õigus-, haldus- ja kontrollisüsteemist (nt ombudsman, õiguskantsler või eriline tribunal) ning suhtekorraldusest, samas kui tegevuse kavandamine ja evalvatsioon kuuluvad keelekorralduse alla¹. Keelepoliitika peegeldab ühiskonna võimusuhteid, võimaldades neid keelekeskkonda üle kanda. Osa keelepoliitika tulemustest on planeerimatu, tulenedes muuks otstarbeks loodud normidest ja haldusmeetmetest (nt tarbijakaitse, dokumentide väljastamine, kohtute ja politsei tegevus), seevastu teine osa põhineb kindlal, piiritletud ülesannetega haldussüsteemil, kus igal asutusel selles on kindel keelepoliitiline ülesanne. Sellised

¹ Phillipson ja Skutnabb-Kangas (1996) määratlevad keelepoliitikat järgnevalt: *Language policy is concerned with language matters at the collective level, whether supranational, national, or subnational. It is guided by overall policy concerns such as appropriate educational policy or the facilitation of democratic citizenship. The focus in language policy studies on the collective level implies a concern with social structure and power.*



asutused luuakse ja nende tööd korraldatakse keelekorraldusest lähtudes, mis kujutab endast rakenduslikku kava, mille tulemuslikkust saab praktikas kontrollida.

Keelepoliitika põhitegevuseks on keelekeskkonna regulatsioon keelekorralduskavast lähtuva õiguskeskkonna ja haldusaparaadi loomise ning keelelise mainekujunduse kaudu, lähtudes oma eesmärkidest (nt keele säilitamine, konkurentsivõime suurendamine, teiste keelte väljatõrjumine jm). Lo Bianco (1987) on oma **nelik-valemiga** (*4-e-policy: enrichment, equity, economy, external*) rõhutanud nelja põhilist keelepoliitika valdkonda, milleks on:

- **rikastamine** (kultuuripärandiga seonduv);
- **võrdsus** (ennekõike inimõigused);
- **majandus** (nt lisaväärtuse saamine keele lisamise/kõrvaldamise kaudu, efektiivsuse tõstmine ja majandusliku edukuse suurendamine õige haridusprogrammi valiku või võõrkeeleõppepoliitika kaudu);
- **välispoliitilised ja -majanduslikud aspektid**, hõlmates konflikti vältimist ja kõrvaldamist ning heanaaberlikke suhteid.

Keelepoliitika puudumine võib viia ainult põhivoolu huvise järgiva enamusvalitsuse loomisele, mis teisi rühmi marginaliseerib, põhjustades haridussüsteemis edasijõudmatust, kuritegevuse kasvu, töötust, ksenofoobia tõusu ja turvalisuse vähenemist kogu ühiskonnas. Ebatõhus võõrkeelepoliitika toob kaasa konkurentsivõime vähenemise rahvusvahelises ulatuses ning kuluka ja tasakaalustamata ühiskondliku struktuuri keelebarjääride tõttu ühiskonna sees ja ümber.

Baldauf ja Kaplan (1997) märgivad, et osa keelepoliitikasse kuuluvatest tegevustest toimuvad ilma keelekorraldaja sekkumiseta, olles osa mõne muu valdkonna probleemi lahendusest, keelekorraldusvaba minnalaskmispoliitika tulemus, toimudes juhuslikult või kasvades välja kitsapiirilise *ad hoc* lahendusest. Enamik mikrotasandi keelepoliitilisi lahendusi (nt personali suhtlemine prantsuskeelse kokaga toitlustusettevõttes) ei vaja keelekorraldaja sekkumist ja abi.

Keelepoliitika on sotsiaalpoliitika integreeritud osa. Harilikult hõlmab see kultuuri (tagada põhirahvuse kultuuri ja keele jätkusuutlikkus ja loominguilmis filmide, kirjanduse, meedia, muusika jm kaudu), kaubandust (nt oskust kasutada efektiivselt riigisisest riigikeelt ning välissuhtluses selleks sobivaid võõrkeeli), välispoliitikat (tagada diplomaatide, ametnike ja asjatundjate tõrgeteta töö võõrkeelses keskkonnas, oma keel(t)e levitamine, oma riigi huvidele vastava rahvusvahelise keeleõiguse kujundamine), haridust (tagada oma riigi elanikele riigikeel(t)e ja vajalike võõrkeelte oskus). Osades riikides kureerib vastavat valdkonda eraldi riigiasutus(ed) või osakond, kuid mõningates riikides on erinevad ülesanded jagunenud erinevate valdkondade ministriumide vahel. Kokku on vastavaid institutsioone maailmas üle 600.

Keelekorraldus ja sellega kaasnevad tegevused on harilikult seotud ühiskonna laiema sotsiaalse ümberkorraldusega, mille eesmärgid on keelest väljaspool. Seega tehakse keelekorralduse keelelised valikud sõltuvalt mittekeelelistest teguritest, muutes keelekorralduse osaks suurematest poliitilistest eesmärkidest.

Keelepoliitilise tegevuse käigus kehtestatakse keelerežiim – õiguslike, halduslike ja suhtekorralduslike meetmete süsteem keelekeskkonna stabiilsuse ja jätkusuutlikkuse tagamiseks. Neid võib olla ka mitu erinevat samas haldusüksuses üheaegselt kasutusel. Näiteks Eestis on neid kolm: territoriaalne ükskeelne režiim riigikeele kujul, kakskeelne režiim (riigikeele ja vähemuskeele samaaegne kasutus) territoriaalse ja kultuuriomavalitsuse põhimõttel ning Vabariigi Valitsuse määratud valdkondades (nt toll, väliskaubandus, turism) ka võõrkeelerežiim. Mitme keele puhul valib kasutatava keele kasutaja (personaalne printsiip) või on see määratud territooriumiga (territoriaalne printsiip). Sisuliselt toimib keelerežiimi põhimõttel ka diglossia, kus keelt vahetatakse valdkondade kaupa, nt kirikus, ametiasutuses või koolis kasutatakse üht,



kodus ja mitteformaalses seltskonnas teist keelt (vähemused, immigrandid). Keelerežiim võib olla nii eksklusiivne, välistades teiste keelte kasutuse, või liberaalne, lubades teiste keelte kasutust nõutava keele kõrval.

1.4. Riigikeel

Riigikeel on keeleõiguse mõiste, mis määratleb riigi asjaajamiskeele ja selle kasutuse (Rannut jt 2003). Üldjuhul peab riigikeel olema ka esimene ametlik keel, et täita kõiki riigis nõutavaid keelelisi funktsioone. Riigikeele eesmärkideks on tagada riigi keeleline identiteet ja kodanikkonna ühtsus, riigi efektiivne ja jätkusuutlik funktsioneerimine keele kõrge kvaliteedi abil ning säilitada riigikeel rahvusvahelises suhtlemises. Riigikeelel on sümboolne (seostab riigi identiteedi keelega) ja rakenduslik funktsioon, määratledes keele kasutuse erinevates valdkondades.

Riik mõjutab keelt neljal viisil:

- omaenda keelekasutuse kaudu, milleks on ametnikkonna, poliitikute ja õigusaktide ning muude dokumentide keel;
- õiguslike vahendite abil;
- halduskorralduslike meetmete abil, nt hariduse või avaliku meedia keelelise aspekti korraldus;
- mainekujunduslike meetmete abil.

Riigikeel määrab keele staatuse ning osaliselt ka keelekorpuse. Seega ei määratle mõiste otseselt vastava keele kvaliteeti. Küll aga annab see õigusliku aluse kirjakeele normi nõudmiseks riigi- ja omavalitsusametnikelt ning nende allasutuste ja avalik-õiguslike asutuste ja riigi ettevõtete, sihtasutuste ja fondide töötajatelt ning rakendada sanktsioone selle tagamiseks. Vastav nõue puudutab ka virtuaalset valdkonda, nt internetilehekülgi.

Selle alusel võib nõuda, et riigi esindajad kasutaksid alati kvaliteetset riigikeelt ning koostaksid arusaadavaid tekste.

Riigikeel on mõiste, mille valdkond erineb riigiti. Kõige laiem käsitlus on Prantsusmaal, teiste riikide riigikeele rakendusvaldkonnad on väiksemad. Mõningatel juhtudel on need määratlemata, jättes õiguslikult alles ainult sümboolse funktsiooni (sel juhul on keel harilikult valdavas kasutuses ning seaduslikku tuge ei vajata).

Riigikeele kasutamist ei saa üldjuhul nõuda eraisikute vahelises kasutuses (vastuolu sõnavabaduse kui ühe põhilise inimõigusega). Küll aga on riigil õigus nõuda riigikeelt töö-, tervise- ja kindlustuslepingute puhul, kuid ka töötingimusi, distsipliini ja muid asutuse sisemisi lepinguid puudutavas dokumentatsioonis, samuti töötajate osalusel. Eraettevõtete keelekasutus on üldjuhul väljaspool riigikeele mõistet, kuigi ka siin on erandeid. Äris hõlmab riigikeele kasutus lisaks lepingutele ja raamatupidamisele ka pakendamise, sildinduse ja kasutusjuhised. Nende puudumisel rakendab riik vastavaid sanktsioone. Riigikeele nõue meedias võib hõlmata ka keele kvaliteeti (korrektnen grammatika, sõnavara ja hääldus, kuid ka tõlke olemasolu, täpsus ja prominentsus). Hariduses peab riigil olema fikseeritud nõutav riigikeeleoskustandard põhihariduse lõpuks. Teiste keelte kasutamine riigis lähtub põhimõttest, et need ei tohi kahjustada riigikeelt.



Eestis järgib riigikeele sfäär üldisi rahvusvahelise õiguse standardeid. Üheks olulisemaks erinevuseks on riigikeele kasutusvaldkonna piiratus erasfääris, mille jaoks puudub otsene vajadus ning ka rahvusvaheliselt aktsepteeritud õiguslik alus.

Riigikeele kui ametliku keele oskuse ja kasutamise nõue on harilikult seotud keelekasutusvaldkondadega, nagu haldus, teenindus, teabelevi, haridus, kohtud ja kodakondsus.

1.5. Keele regulatsioon ja keelelised inimõigused

Keele regulatsioon muutub vajalikuks siis, kui üks keelerühm peab oma keelt muude keelte (tegelikult nende kõnelejate) poolt samas piirkonnas ohustatuks.

Keelekontaktidel põhinev keeleline kooseksisteerimine on loomulik probleemide ja konfliktide allikas. Riigid üritavad taoliste nähtustega toime tulla õigusstandardeid luues, määratledes keelte ametliku ja avaliku kasutuse ennekõike õiguses, halduses ja hariduses ning vähemal määral erasfääris (kultuur, kommunikatsioon, töö, kaubandus ja äri). Ükski riik ei pea oskama kõiki oma kodanike ja alaliste elanike keeli, seega määratleb riik korra ja arusaadavuse tagamiseks ühe või mitu keelt ametliku ja avaliku kasutuse keelena erinevates piirkondades ja kasutusaladel.

Mida konkreetsem on riigi keelepoliitika, seda täpsem on vastav riiklik õigussüsteem, sisaldades selleks otstarbeks loodud keelelisi õigusi, kohustusi ja piiranguid.

Riikidel on oma kodanike ja alaliste elanike ees kohustusi, mis puudutavad keelt või keeli. Nendeks kohustusteks on keelelised inimõigused, millega riik loob tunnustatud keelte kasutamiseks ja õppeks konkreetse aluse. Sellised õigused on fikseeritud nii riigi seadustes kui ka rahvusvahelises õiguses. Skutnabb-Kangase ja Phillipsoni (1994: 71) järgi hõlmavad keelelised inimõigused kaht põhiõigust, milleks on:

- * õigus õppida riigi ametlikku (kirja-)keelt;
- * õigus emakeelele, s.o õigus emakeelsele identiteedile, haridusele ja avalikele teenustele.

Teiseks erijooneks on nende individuaalsus, kus õigused kuuluvad igale rühma liikmele. Enamik keelelisi õigusi on mittetransporditavad: need kuuluvad kindlas piirkonnas paiknevatele piisava suurusega keelerühmadele, kes peavad vastama kindlatele sotsiaalmajanduslikele, demograafilistele ja keelelistele nõuetele. Kollektiivse õiguse tunnuseks on õiguste ning kohustuste kandja (nt vähemuse ja enamuse) vastav arv.

Ometi puudub õigus (ja sellega seotud kohustused) keelerühma säilimisele.

Enamikel juhtudel ei käsitle rahvusvaheline õigus otseselt keeli, vaid vaatleb neid kui

- * kindlasse rühma kuuluvate inimeste,
- * identiteedi ja väärikuse tunnuseid,
- * mis väljenduvad keele eri kasutusvaldkondades.

Välismaalaste rühm on ühiskonnas kõige haavatavam ning kannatab diskrimineerimise tõttu enim. Immigrantide ning teiste väljaspool oma kodumaad elavate kodanike puhul tekitab raskusi vastutuse jagunemine lähtema ja vastuvõtva maa vahel. Kodakondsuseta isikute ja oma kodumaaga sideme kaotanud isikute (nt pagulaste ja varjupaiga taotlejate) puhul on vajalik eriline kaitse, et määrata kohustuste kandja ja selle kohustused vastavate isikute ees (Drzemcewski 1988).

Alfredssoni (1990: 14) selgituse kohaselt ei vaja eri maadest vabatahtlikult saabunud immigrandid vähemuskaitset. Nende tulekul võib küll olla majanduslik surve või mõni muu põhjus, kuid nad teevad seda vabatahtlikult ning seetõttu peaksid nad arvestama oma otsuse heade kui halbade külgedega. Selline seisukoht haakub arusaamaga, et vähemuse ei saa migratsiooni kaudu lihtsalt üleöö tekkida. Sama



arusaama jagab Thornberry (1991: 171), kes väidab, et riikidel ei saa olla kohustust edendada omal kulul võõrkultuuri, see kohustus peaks jääma ikka lähteriigile.

Kokkuvõtteks võib öelda, et välismaalaste assimileerimise vastu õiguslik kaitse puudub. Kaitse põhiline alus – võrdsus seaduse ees – ei ole keele jätkusuutlikkuse tagamiseks piisav ega sobiv. Nii funktsionaalne keelevahetus, kus keelt vahetatakse kasutusvaldkondade kaupa, kui ka demograafiline keelevahetus, kus keel vahetub järgnevas põlvkonnas, toimivad vastava keelise õiguse rakendamisel sellegipoolest, tuues kaasa immigrandide emakeele kao ja ülemineku kohalikule keelele kahe-kolme põlvkonna jooksul.

Oluliselt ulatuslikumad on vähemusse kuuluvate üksikisikute ja eriõigused - vähemusõigused. OSCE vähemusrahvuste ülemvolinik on täpsustanud vähemuste õigusi mitmetes omajuhistes ja soovitustes. Tegemist on vähemuste haridus- ja muid õigusi laiendavate soovitustega, mis põhinevad järgmistel põhilistel inimõigustel ja vabadustel (Sieminski 1997: 5):

- igäühe õigus haridusele (artikkel 13: Rahvusvaheline majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakt);
- üksikisikute ja kollektiivide õigus rajada eraõppeasutusi (artikkel 29.2: ÜRO Lapse õiguste konventsioon);
- õigus mittediskrimineerimisele (artikkel 2: Rahvusvaheline kodanike- ja poliitiliste õiguste pakt);
- õigus kuuluda vähemusse (artikkel 27: Rahvusvaheline kodanike- ja poliitiliste õiguste pakt);
- koosolekute vabadus (artikkel 21: Rahvusvaheline kodanike- ja poliitiliste õiguste pakt);
- õigus osa võtta avalikust elust (artikkel 25: Rahvusvaheline kodanike- ja poliitiliste õiguste pakt);
- vähemushariduse küsimused (EN Euroopa piirkondlike ja vähemuskeelte harta; EN Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon; OSCE Copenhageni dokument).

Soovituste põhiohk on võrdsusel ja vabadusel integratsiooni kaudu. Vähemusrahvusse kuuluvaid isikuid julgustatakse riigi ametlikku keelt ära õppima. Soovitused rõhutavad, et isoleeritud paralleelsed haridusstruktuurid ei toeta riigi ühiskonna sotsiaalset integratsiooni. Tähelepanu juhitakse haridussüsteemi detsentraliseerimisvajadusele, mis võimaldab kohalikul tasandil demokraatlikumalt haridust korraldada. Lapsevanematel peab oma lapse jaoks olema võimalus valida erinevate haridusvormide vahel. Õiget tasakaalu mitmekeelsuses nähakse lahenduses, et kasutatakse võimaluse korral õppekeelena vähemuskeelt, suurendades järk-järgult riigikeele osakaalu, andes nii emakeelele võimaluse kinnistuda lapse psüühikas, et edaspidi kergendada kognitiivset õppimist keelest sõltumata.

1.6. Võrdsus seaduse ees ehk mittediskrimineerimine

Mittediskrimineerimise põhimõtet tuleb mõista üksikisiku õigusena, mis ei laiene keelerühmale. Samuti ei ole kõik erinevused diskrimineerivad: nimelt eeldab võrdsus ja õigus mittediskrimineerimisele, et üksikisik oleks kaitstud põhjendamatu ja vastuvõetamatu erineva kohtlemise vastu (vt ÜRO Inimõiguskomitee kommentaari joonealuses märkuses²).

² ÜRO Inimõiguskomitee üldkommentaari mittediskrimineerimise kohta aastast 1989 selgitab: *The term "discrimination" should be understood to imply any distinction, exclusion, restriction or preference which is based on any ground such as...language... and which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition,*



Keeleküsimustes kerkib küsimus diskrimineerimisest üles seoses töökoha, ameti või kodakondsusega seotud keelenõuete puhul. Paljudes riikides on kasutusel kodakondsuse saamisega seotud keelenõue. Siin lähtub rahvusvaheline inimõigusstandard, et ei ole ebaõiglane nõuda võimet suhelda vastava maa keeles. Samuti võib nõuda kodakondsust soovivatelt isikutelt ametliku keele oskust, mis hõlmab ametlikus /riigikeeles lugemist, kirjutamist ning suhtlemist.

Selline rahvusvahelise õiguse tõlgendus on ilmselt levinud teistele tööhõivet või ametikohta hõlmavaid keelenõudeid käsitletavatele kaasustele. Euroopa Liidu määruse nr 1612/68 § 3 lubab nõuda kehtestada keeleoskusega seotud tingimusi, mis on vajalikud teatud kohtadel töötamiseks. Seda on täpsustatud mitmetes kohtulahendites. Euroopa Liit lubab liikmesriikidel oma riigikeele kaitseks ja edendamiseks vastava poliitika sisseviimist.

Eesmärgi legitiimsus ning sotsiaalsed ja kultuurilised aspektid on keeleküsimustes olulised. Ametliku või riigikeele poliitika eesmärk on tagada kõikide kodanike integratsioon ühtse keele alusel, et nad saaksid aktiivselt osaleda ühiskonna arengus ning saada sellest kasu. Selline poliitika on õiguslikult korrektne ja maailmas levinud. Siinjuures tuleb jälgida mõningaid tõiku: esiteks, eesmärgiks ei saa olla keeleerinevuste kõrvaldamine. Eesmärgiks ei tohi olla ka keeleliste getode tekitamine, milles inimestel on piiratud territoriaalne ja sotsiaalne mobiilsus. Riigikeele oskuse nõue on seega inimõigustega kooskõlas niikaua, kui see ei eelda teiste keelte täielikku väljatõrjumist.

Eraldi tuleb võrdse kohtlemise kõrval vaadelda ka võrdsete võimaluste tagamist, mis üldjuhul puudutab institutsionaalseid ümberkorraldusi pikaajaliste eesmärkide täitmisel, nt hariduses, tööhõivepoliitikas jm.

1.7. Lõimumine

Demokraatlikult ja inimõigusi austavalt riigilt eeldatakse olulisel määral lõimunud ühiskonda, kus ühiskonna liikmed:

- tunnevad piisaval määral seadusi ja õiguskorda ja respektierivad neid;
- on lojaalsed asukohariigi suhtes ja suhtuvad sellesse ning selle põhirahvasse, keelde ja kultuuri lugupidamisega;
- tunnevad asukohamaa kultuuri ja austavad seda;
- on kursis asukohamaa uudistega ja jälgivad selle meediat;
- ei vastanda oma välispoliitilisi seisukohti ja hoiakuid asukohamaa ametlikele seisukohtadele ega peavoolumeediale;
- oma julgeolekupoliitilistes hoiakutes sarnanevad asukohamaa põhirahva omadele;
- omandavad eelkooli- ja koolieas (s.t kohustusliku koolikohustuse raames) riigikeele;
- kasutavad asjaajamises ning omavahelises suhtluses valdavalt riigikeelt (v.a sama emakeelega muukeelsed isikud).

enjoyment or exercise by all persons, on an equal footing, of all rights and freedoms. The enjoyment of rights and freedoms on an equal footing, however, does not mean identical treatment in every instance.



Erandiks võivad olla vastava riigi kodakondsuseta isikud, kes on hiljuti saabunud või on rohkem seotud mõne teise riigiga. Samas ei tohiks olla vastavate põhimõtete osas erisusi, mis põhinevad rahvusel, keelel ja religioonil, elukohal, vanusel ja sool.

Eesti puhul tuleb siiski arvesse võtta pool sajandit (kuni aastani 1991) kestnud Nõukogude okupatsioon, mille jooksul saabusid siia elama põhirahvusest erinevate (ja mõnigi kord vastandlike) teadmiste, hoiakute ja käitumisega valdavalt venekeelsed sisserändajad, kes üldjuhul kohalikku kultuuri, keelt ja hoiakuid omaks ei võtnud ning seetõttu eraldatuses elasid. Seetõttu on vanemate vanuserühmade vastuste puhul ka oodatav suurem erinevus põhirahvusest vastajate vastustest. Küll aga peaks olema kattuvus enesestmõistetav nende puhul, kes on iseseisva Eesti ajal hariduse omandanud ja selle kaudu sotsialiseerunud, s.o alla 40 aasta vanuses. Põhivoolu enda puhul tuleb arvestada pika okupatsiooniperioodi tagajärjel tekkinud vähemuskompleksiga (*minority complex*, vt Tajfel 1974), mille tõttu on siiani ka põhivoolu vanema põlvkonna esindajate hulgas säilinud seisukohti, mis võivad olla nende huvidele ja väärtustele mittevastavad ning kattuda hoopis eelmise, Moskvast lähtunud võimu esindajate vastustega, et „probleeme ei tuleks“.

Põhivooluga lõimumine on protsess, mis võib aega võtta rohkem kui üks põlvkond. Kui esialgne lähteseisund on selge eristumine ja vastandumine põhivoolule, siis ajapikku algab kohanemine, mis viib oluliste erinevuste kadumiseni avalikus ruumis ning lõimunud ühiskonnani (Erikson 1968, Skutnabb-Kangas 2000, Rannut jt 2003).

Järgnevalt analüüsime küsitlustulemuste vastavust antud lõimumismudelile.