

MSI	RIIGIKOGU KANTSELEI Majandus- ja sotsiaalinfoosakond E-mail: msi@riigikogu.ee	Tel 6 31 65 02 Fax 6 31 65 04
-----	---	----------------------------------

Ülevaade rahvuskeele kaitse ja kasutamise sätetest teiste riikide põhiseadustes

19.12.2003 6-7/141

Euroopas räägib umbes 450 miljonit inimest enam kui 50 suuremas keeles. Neist umbes 70 miljonit (15%) inimest ei räägi oma elukohariigi peamises või ametlikus või riigikeeles. Eestis ei pea eesti keelt emakeeleks umbes 1/3 elanikest. Selles kontekstis võib väga üldiselt eeldada, et keelega seotud probleemid peaksid Eestis olema vähemalt kaks korda teravamalt päevakorral kui Euroopas keskmiselt.

Sissejuhatus

Käesoleva töö alusmaterjaliks on olnud peamiselt ca 160 riigi põhiseaduste tekstide need osad, mis puudutavad keeleküsimumuste regulatsiooni neis riikides, üleilmsed ja Euroopa vastavad konventsioonid, mis käsitlevad ühes või teised vormis nii riigikeele kui ka vähemuskeelte kaitsega seotud küsimusi, Rahvusvahelise Keelepoliitika Kongressi (Linguapax, Aprill 2002, Barcelona) materjalid ja rahvuskeelte ja üldse keelte kaitsega tegelevate olulisemate teoreetikute, nagu Robert Dunbar'i, Giancarlo Rolla, Denise Reaume'i ja Michael MacMillani avaldatud tööd või nende erialakirjanduses osundatud seisukohad.

Selleks, et püüda anda mingi rohkem või vähem süstematiseeritud ülevaade riigi- ja rahvuskeelte põhiseadusliku kaitse olukorrast Euroopas, keele õigusliku regulatsiooni probleemidest ja arengutest erinevate riikide võrdluses, tuli selle töö kirjutajate arvates (1) olemasolevale kirjandusele toetudes süstematiseerida ja määratleda võimalikult täpselt peamised keele suhtes kasutusel olevad mõisted ja leida neile vajadusel sobivad ja selle töö piirides arusaadavad eestikeelsed vasted, (2) eristada rahvusvaheliselt kasutusel olevad põhiseadusliku kaitse (*constitutional protection*) eesmärgid ja viisid ning (3) loetleda, eristada ja tüpologiseerida mingis riigis kasutusel oleva peamise keele (riigi- või rahvuskeele) ja selle riigi vähemuskeelte suhestuse viisid.

Rahvus- ja riigikeelte kaitse on rahvusvahelises käsitluses lahutamatult seotud vähemuskeelte (ja kultuuride) kaitsega. Selles osas on peale II maailmasõda vastu võetud vähemalt kümme eri aspekte käsitlevat rahvusvahelist konventsiooni ja kokkulepet. Lihtsustavalt võib vähemuste kaitse probleeme kokku võtta tõdemusega, et tõstes riigikeele staatust, juhib see riik rahvusvahelises plaanis tahes või tahtmata tähelepanu ka selles riigis elavate vähemuste õiguste kaitsele, sh nende poolt kõneldava keele suhtes.

Lõpuks lisame sellele materjalile mõningad meie arvates iseloomulikud sõnastused (19 riiki) selle kohta, kuidas erinevates Euroopa ja maailma riikides on formuleeritud nendes riikides kõneldavate keelte põhiseaduslik kaitse ning mida erinevate sõnastuste all on silmas peetud.

Konstitutsiooniline kaitse (*constitutional protection*). Tasemed ja strateegiad

Kaasaegsed põhiseadused toetuvad ühel või teisel määral inimõiguste deklaratsioonile, kuid varieerivad oma õiguste kaitse sõnastuselt riigiti oluliselt. Rahvusvahelise õiguse seisukohalt on väärtuste põhiseaduslike kaitse osas välja toodud (Petersmann) kolm peamist tendentsi:

- (a) põhiseadusliku kaitse printsiipide mitmekesisus, s.t poliitilistest ja õiguslikest traditsioonidest lähtuv riikides valitsev kirevus põhiseaduse kasutamisel mitmesuguste väärtuste positsioneerimisel ühiskonnas;
- (b) inimõiguste ja nende põhiseadusliku kaitse suur varieeruvus inimõiguste tõlgendamisel riigiti;
- (c) põhiseaduse ja muu seadusandluse proportsioonide suur erinevus keelte rakendamisel ja nende kasutamise eri tasemete kaitsel.

Kokkuvõttes tõdevad mitmed põhiseadusliku kaitse olemuse probleemi käsitlenud riigiõiguse teoreetikud (Dunbar, Petersmann, Fisk), et korralik ja arusaadav süsteem erinevate väärtuste (näit. inimõiguste) põhiseaduslike kaitse vallas praktiliselt praegu puudub. Milliseid väärtusi kaitsta põhiseaduse, milliseid muu taseme seadusandlike aktide kaudu, see sõltub vastava riigi traditsioonidest ja probleemide lahendamise vajadusest.

Keelte kaitse käsitlus

Pärast Euroopa Nõukogu poolt 1. märtsil 1998 vastuvõetud Euroopa Vähemuskeelte Hartas (*"Charter for Regional or Minority Languages"*) kinnitust leidnud põhimõtete heakskiitmist on keelte kaitse probleem Euroopas selgesti fokuseerunud. Robert Dunbar juhib tähelepanu põhjustele, miks on keelte kaitse probleeme sedavõrd reljeefselt teadvustatud. Need on R. Dunbari arvates esmajoones (i) Ida-Euroopa vabanemine ja (ii) keelte ülemaailmse kaitse ja ohustatuse probleemid (arvatakse alla 100 tuhande kõnelejaga 4–6 tuhande praegu kõneldava keele kadumist XXI sajandi jooksul).

Euroopas keskendub keelte kaitse kahele peamisele suunale (Dunbar, Rolla):

- 1. Keeleline ja lingvistiline tolerant, mille aluseks on inimõigused (ÜRO deklaratsioon, 10. detsember 1948, ja Euroopa vastav deklaratsioon 3. september 1953).
- 2. Juurdepääsu tagamine erinevatele keeltele peamiste avalike teenuste osas, nagu haridus ja meedia. Selles vallas tegutseb järelvalve rollis OSCE ning on vastuvõetud mitmeid konventsioone ÜRO ja Euroopa kontekstis. Vähemuskeelte Harta avati allakirjutamiseks 1992. aastal, see jõustus 1998 ning on praegu alla kirjutatud 24 Euroopa riigi poolt ning vähemalt 11 riiki neist on selle ratifitseerinud.

Kokkuvõttes: rahvusvaheliselt on vähemuskeele kaitse paljude muude probleemidega võrreldes üsna hästi reglementeeritud ja ka vastav kontrollimehhanism Euroopas OSCE näol on reaalselt olemas.

Ometi on keelte kaitse korraldamisel jätkuvalt üheks teravamaks probleemiks "traditsioonidega minoriga" eristamine hilise sisserändajate õigusest nende emakeele riiklikule kasutusele. Traditsiooniliseks vähemuseks peetakse Euroopas reeglina näiteks keldi või katalaani keele rääkijaid, uus-sisserändajateks urdu, türgi või kantoni keelte rääkijaid. Eesti puhul tuleb riigikeele staatuse tõstmisel

paratamatult esile Eesti paljude rahvusvähemuste keelte staatuse küsimus, s.t vene keele staatus. Eesti puhul ei saa rääkida vähemuskeele (vene keele) ohustatusest klassikalises nn Euroopa mõttes, samas on riigi ametlik keel aga paljude Eesti asjatundjate (näit. keelenõukogu liige J. Valge) arvates klassikalise vähemusekeele reaalses olukorras.

Keele kaitse. Mida kaitstakse?

Keele kaitse käsitleb alates 1980. aastate lõpust (Edwards, 1990) Euroopa keeli tavaliselt neljas kategoorias.

1. Rahvuskeeled (*national languages*).
2. Põlisvähemused (*smaller indigeneous language groups*).
3. Segunenud ja rändevähemused (*smaller cognate language groups*).
4. Diasporaa (*dispersed language groups*).

Eesti puhul tekib selle klassifikatsiooni alusel teatud raskus tavapärase venekeelse demograafilises mõttes rändelise rahvastiku määratlemisel selle klassifikatsiooni 2. ja 3. liigenduse vahel.

Vähemuskeelte Harta ei vasta üheselt küsimusele, et kui kaitstakse keelt, siis mida tegelikult kaitstakse. Näiteks kas ka dialekte või murdeid. Omaette kategooria on selle harta puhul geograafiliselt lokaliseeritud keeled. Neid tuleb hartaga liitunud riigil selle mõtte kohaselt “positiivselt toetada” (haridus, meedia, isiku- ja kohanimedede transkriptsioon jne). Vastav kvantitatiivne kriteerium vähemuse “ametliku tunnustamise” määratlemiseks on välja pakutud koguni 15% asualal või vähemalt 4000 vähemuskeele rääkijat sellel alal (Fisk, 1996).

Eesti keele kaitse osas on olemas projekt – Eesti keele kaitset eesmärgistav Eesti Keele arendamise strateegiaga (2004–2010) ja Valitsuse otsusega 14. märtsist 2000. a heakskiidetud Riiklik Programm “Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007”, mis oma suunatusega multikultuursele ideoloogia ei ole aga alati heas kooskõlas mainitud Eesti keele kaitse strateegia projektiga. Samas valdkonnad, mida see riiklik programm loetleb oma tegevuse aladena (haridus, meedia, kultuur jne), on igati kooskõlas üldise arusaamaga riigi- või ametliku keele ja vähemuskeelte suhestatusest.

Õeldu eesmärk on esile tuua osa sellest keelemaastiku taustast Eestis, mis ilmneb selgesti ja paratamatult eesti keele põhiseadusliku rõhuasetuse muutmisele asumisel.

Euroopa Vähemuskeelte Harta mõttes võib mistahes keele kaitse seisneda:

- 1) diskrimineerimise vähendamises (*non-discrimination*);
- 2) assimileerumisevastases tegevuses (*non-assimilation*);
- 3) peamiste poliitiliste õiguste tagamises keele kaudu (koosolekute pidamine, kohus ja õigusemõistmine, sõnavabadus jm);
- 4) keelelise identiteedi edendamises (*Linguistic Promotion and “Positive rights”*);
- 5) hariduses (Eesti Integratsiooni Programmis on jäetud muukeelse hariduse astmed välja toomata, tagades formaalselt üldiselt muukeelse hariduse);
- 6) keelte, sh vähemuskeelte kasutamises ametlikus kontekstis;
- 7) isiku- ja kohanimedede kaitstes;

8) juurdepääsus meediale;

9) juurdepääsus otsuste tegemisele, mis puudutavad keelevähemusi.

Harta loetleb ka piirangud, mis peavad tagama tasakaalu riigi- või ametliku keele ja minoriteetide vahel. Nimelt ei tohi vähemuskeelte õiguste rakendamisel piirata teiste keelte vastavaid õigusi ning kahtluse alla panna riigi territoriaalset terviklikkust ning poliitilist ühtsust (*territorial integrity and political unity*).

Riigikeele mõistest

Termin “ametlik keel” (official language) on defineeritud EBLUL’i poolt kui keel, mida saab kasutada suhtluses avalike teenistustega ja kasutada ametlike dokumentide, sh äridokumentide, koostamiseks.

Põhiseadustes leiavad kasutust kõik alljärgnevalt nimetatud terminid:

1) *official language* = ametlik keel, riigikeel; (Austria, Hispaania, Kanada, Iirimaa, Poola, Šveits)

2) *national language* = riigikeel, rahvuskeel, ametlik keel (Šveits, Soome; Iirimaa);

3) *native language* = põliskeel (Venemaa, Leedu);

4) *state language* = riigikeel (Venemaa, Leedu, Slovakkia).

Põliskeeled (v.a keeled, mis võivad ühes osariigis olla vähemuses ja teises enamuses), millele Euroopas kasvõi vähimat tähelepanu osutati, on aragoni, astuuria, baski, bretooni, katalaani, kastilia (Hispaania), korsika (Prantsusmaa), friisi (Hollandi), friiuli (Itaalia), gaeli, iiri (Iirimaa, Suurbritannia), provansi (Prantsusmaa), saami (Norra, Rootsi, Soome, samuti Venemaa), sorbi (Saksamaa) ja uelsi (Suurbritannia) keel. See nimekiri ei ole täielik.

Riigi-, ametliku või rahvuskeele põhiseaduses sätestamise erinevad tasemed

Riigikeele ühest ei kvalitatiivset ega kvantitatiivset määratlust ei õnnestunud erialakirjandusest välja tuua. Juba inglise keeles kasutusel olev mõiste “*national*” sisaldab arusaadavalt nii rahvuse kui ka riigi diskursust ja on eesti keeles aeg-ajalt põhjustanud teatud filoloogilisi ja terminoloogilisi mõttevahetusi.

Ometi oleme püüdnud rühmitada riigi põhiseaduses nimetatud keele sätestamise ranguse alusel ühe valiku töö lisas toodud riike. Jaotuse aluseks on olnud hinnang selle riigi peamise keele (seega siis kas riigikeel või rahvus-, põlis- või ametlik vmt keel riigikeele tähenduses) põhiseaduses sätestamise ranguse määrale. Mõõndes, et selline rühmitamise ei pretendeeri mitte mingi määral ei juriidilisele täpsusele ega teaduslikule rangusele, leiame siiski, et selline grupeerimine annab mingi pildi erinevatest viisidest, kuidas riigid on keeleküsimustele põhiseadusliku regulatsiooni mõttes lähenenud.

A. Sõnastuslik jaotus

Põhiseaduse preambulas: Leedu (põliskeelena nimetatud) ja Hispaania (mainitud seoses inimõigustega).

Põhiseaduse tekstis nimetatud riigikeelena: Leedu ja Slovakkia (erialakirjanduses analüüsitud kui kõige rangemalt sätestatud kaitse ja ka enam probleeme tekitavad), Sloveenia, Venemaa (eraldi paragrahvina), Šveits, Belgia ja Soome (loetlevad vastavalt 4, 3 ja 2 keelt), Austria (riigikeel ei ole riigile nime andnud riigi keel).

Esimese ja teise keele staatus: Iirimaa (riigikeel – iiri, teine keel – inglise).

Vabariigi keele mõiste, seda kuidagi selgitamata: Prantsusmaa.

Põhiseaduses riigikeelt puudutavad sätted puuduvad: Rootsi ja Taani.

B. Ajalooline jaotus

Vanad riigid: Šveits, Prantsusmaa, Rootsi, Taani, Hispaania – regulatsioon reeglina vastava maa ajaloolistest keeletraditsioonidest (ja üldistest poliitikatavadest) lähtuv ja kehtinud pikka aega muutmatuna või väheste sisuliste uuenduste ja muudatustega.

Uue demokraatia riigid: Slovakkia, Leedu, Sloveenia, Venemaa – regulatsioon loodud viimase kümnendi jooksul ja püütud sellega saavutada võimalikult range staatus peamiselt kas mõne (ühe) keele ohustatusest tingituna või esmajoonel n-ö asjaajamise lihtsustamise eesmärgil.

Mõlema tüübi puhul peamise keele (keelte) tegelik kaitse ja seosed selles riigis kõneldavate vähemuskeeltega kas üldiselt tagatud või piisavalt detailselt praktilise keelekorralduse mõttes ära reguleeritud muudes seadustes.

Arengumaad: Kasahstan, Kõrgõzstan, Aafrika riigid – keelte kaitse küll põhiseaduses ära nimetatud, kuid nii peamise kui ka vähemuskeelte tegelik kaitse muude seaduste ja regulatsioonidega sisuliselt tagamata. Puudub tavaliselt ka vastav järelevalve.

Kokkuvõte

Eesti keelele põhiseaduses suurema tähenduse andmiseks on avalik mõttevahetus käinud juba vähemalt aasta, kui mitte kauem. Näiteks ka keelenõukogu ettepaneku (oktoober, 2002) järgi tuleks põhiseaduse eelseisva muutmise käigus lisada põhiseaduse preambulas eesti keele säilitamise vajadus. Keelenõukogu ei lisa aga seejuures mingit ettepanekut või viidet vastava võimaliku täienduse sõnastuse ega sisu kohta ega ka konkreetsusele pretendeerivat kava, kuidas seda säilitamist tuleks reaalses elus toimetada, millega keele säilimise taset võrrelda või hinnata ja kuidas seda kõike saavutada. Keelenõukogu toonane liige Jüri Valge näeb oma ülesandena “... seista vastu negatiivsetele müütidele ja aidata kaasa positiivsete hoiakute tekkele”. Tema sõnul on alusetud jutud, nagu oleks eesti keel väljendusvaene ja raske õppida. Kogu teema juhtmõtteks on, et enne keelt puudutavate otsuste tegemist tuleks poliitikutel konsulteerida spetsialistidega.

Püüdes vastata võimalikule küsimusele konkreetse muudatusettepaneku võimalikust tagasimõjust ühiskonnas, tundub rahvusvaheline kogemus pigem viitavat selle positiivse mõju lühiajalisusele ja kaudsele teema esilekerkimisele lühikeseks ajaks. Koos eesti keele kaitse temaatikaga tõusetub paratamatult ka vähemuste kaitse.

Toivo Mängel

MSI nõunik, 631 6515

Kasutatud kirjandus:

1. Ernst Ulrich Petersmann, Human rights and international economic law in the 21st century: The need to clarify their interrelationships, Journal of International Economic Law. Oxford: Mar 2001. Vol. 4, Iss. 1; pg. 3.
2. Edwards, J. Notes form a minority language typology: procedures and Justification, IV conference of Minority Languages, Vol 1 general papers, p. 70 (Clevedon, Multilingual Matters).
3. Malcolm J. Fisk Recognising the Rights of Smaller Language groups: Issues for housing and planning, Planning Practice and Research, Vol 11, No 2 1996.
4. Rober Dunbar, Minority Language Rights in International Law, The international and Comparative Law Quarterly, Jan 2001, Vol 50, 1.
5. Euroopa Nõukogu Euroopa regionaalsete või vähemuskeelte harta, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/148.htm>.
6. G. Rolla, E. Ceccherini, The Constitutional Protection of Linguistic Diversity of the EU Countries, University of Siena.
7. UNESCO riikide keelte põhiseadusliku regulatsiooni andmebaas, <http://www.unesco.org/most/ln2nat.htm>.
8. World Congress on Language Policies, <http://www.linguapax.org/congres/indexang.html>