

4.4. Eesti keele õiguslik ja tegelik staatus Eesti tööturul

Mart Rannut

Sissejuhatus

Artiklis analüüsitakse riigikeeleoskuse nõuet, selle põhjendatust ja toimimist Eesti tööturul ning elanike suhtumist sellesse. Samuti uuritakse riigikeeleoskuse mõju tööturul, keelelist ettevalmistust tööturule sisenemisel ja keeleoskuse suurendamist tööjõulisele elanikkonnale suunatud keelekursustel. Lühidalt kirjeldatakse ka teiste keelte kasutamist töökeskkonnas, nende suhteid omavahel ja riigikeelega, nende kasutamise põhjuseid, valdkondi ning regioone ja haridussüsteemi pakutavat ettevalmistust tänapäeva nõuetele vastava mitme keele oskust eeldavale tööturule sisenemiseks.

Keele (funktsionaalsed) kasutusala, nende olemasolu ja prestiiž määravad keele staatuse tervikuna. Kõige olulisemad on need, kus toimib ühiskonna eliit või mis mõjutavad ulatuslikult rahvastikku (nt haridus, meelelahutus, kommunikatsioon). Valdavalt on need seotud töökohtadega, kus kasutatav keel on eelnevalt määratud. Siiski on ohud keele toimimisele ja jätkusuutlikule arengule ühiskonnas erinevad. Keeleline julgeolek on ennekõike ohtude puudumine. Need võivad olla keelevälised (sõjad, looduskatastroofid, epideemiad jm). Keelelist julgeolekut mõjutavaid ohte, mis põhjustavad keelevahetust (keele A asemel valitakse kasutamiseks keel B), on kolme liiki (Rannut jt 2003).

- Territoriaalne oht, kus osal riigi kontrollitavast territooriumist kasutatakse mõnd muud keelt. Sellisel juhul on kerge tekkima keelepõhine vastandus, mis võib kiiresti laieneda ka muudele sotsiaalsetele tunnustele.
- Sotsiaalne oht, kus üks sotsiaalne kiht või rühm ühiskonnas kasutab mõnd muud keelt (nt immigrandid, kes mõningate tegurite koostoimel segregueeruvad, vastandades ennast põhielanikkonnale.
- Virtuaalne oht, mis ei eelda muukeelsete elanikega otsest kokkupuudet, kuid virtuaalset keelekeskkonda loovate vahendite abil (võõrkeelsed teleprogrammid, sotsiaalvõrgustikud ja muud internetivõimalused) ja nende kasutamisel töökeskkonnas (nt globaalsed või regionaalsed teenuste osutamise süsteemid, veebinarid jm rahvusvahelist suhtlust võimaldavad programmid) tõuseb oluliselt seal kasutatavate keelte staatus ning see võib välja tõrjuda vastavates valdkondades seni kasutatavad keeled (nt teaduses, hariduses, meelelahutuses jms).

Keelevahetus ei ole ainult ühe keele asendamine teisega, ennekõike on see riigi ja rahvuse julgeoleku (selle identiteedi ja edasise säilimise), majanduse konkurentsivõime ning alles kolmandaks kultuuri küsimus.

4.4.1. Eesti keele õiguslik olukord

Tööturu (ja riigi kui terviku) tõhusa toimimise keelepoliitiline tingimus on ühtse keele põhimõte (nn *common language principle*, Fishman 1972, 1991), mida maailmas laialdaselt rakendatakse. See põhimõte eeldab riiklikku keelepoliitilist regulatsiooni, mis määrab riigikeele või ametliku keele ja need kattuvad paljudes riikides. Nii ka Eestis on eesti keel põhiseaduslikult riigikeel ja väikimisi esimene ametlik keel. Selles keeles võetakse vastu õigusaktid, toimib parlament ja ametnikkond, kaitseväge, kohtusüsteem ja üldjuhul ka haridussüsteem. Riigikeel on suhtlusvahend juriidiliste ja füüsiliste isikute lävimisel ja asjaajamisel riigiga. Riigile esitatavad ja riigilt saadavad andmed on eestikeelsed. Üldjuhul on ka meedia ja meelelahutus riigikeelne.

Riigikeele regulatsiooni eesmärk on kõrvaldada mitmesugused tõkked suhtluses ja asjaajamises ning luua soodsam foon keelekonfliktide vältimiseks. Õigusriigikeelseks suhtluseks ja asjaajamiseks on ka inimõigus (vt nt Phillipson ja Skutnabb-Kangas 1994, de Varennes 1996), mis põhineb rahvusvahelistel üldaktsepteeritud inimõigusstandarditel, kuid selle konkreetne ulatus on täpsemalt määratletud riigisisese õigusega. Seega hõlmab vastav õigus igasugust asjaajamist, sh ka erafirmade vahel ja nende suhtluses üksikisikutega. Oluline on märkida, et õigus (ja kohustus seda osata) kehtib ka siis, kui vastavas piirkonnas või valdkonnas on riigikeele kõnelejaid vähe ning hakkama saab ka mõne teise keele kasutamisega (nn riigikeele sümboolne funktsioon). Euroopa Inimõiguste kohtus (EIK) käsitles näiteks kaasuses „Groener vs. Ireland“ juhtumit (1989), kui kunstiopetajana töötanud Hollandi kodanik vallandati Dublini koolist iiri keele ebapiisava oskuse tõttu, kuigi õppetöös tal kõnealust keelt vaja ei läinud. Oma lahendis kinnitas EIK asjaomase riigisisese otsuse legitiimsust. Siiski ei ole riigil üldjuhul õigust sekkuda inimeste eraellu. Seega väljaspool eespool nimetatud kasutusalasid on igalühel õigus kasutada endale sobivat keelt, ennekõike pere, sugulaste-sõprade ja rahvuskogukonna piires. Samuti ei nõuta riigikeele oskust kõigilt töötajailt, vaid ainult neilt, kes töötavad seda nõudval ametikohal.

Eestis taaskehtestati eesti keel põhiseaduslikult riigikeelena 1988. aastal. 18. jaanuaril 1989 vastu võetud keeleseadus määratles eesti keele kasutuse suhtluses ja asjaajamises Eestis üldise õigusena. Asjaomane põhimõte on järjepidevalt sisaldunud ka järgnevatel keeleseadustes (1995, 2011). Praegu kehtiva keeleseaduse (2011) § 8 punktis 1 on öeldud: „Igaühel on õigus eestikeelsele suulisele ja kirjalikule asjaajamisele riigiasutuses, sealhulgas Eesti välisesinduses, kohaliku omavalitsuse asutuses, notari, kohtutäituri ja vandetõlgi

juures ning nende büroos, kultuuriomavalitsuses ning Eestis registreeritud muus asutuses, äriühingus, mittetulundusühingus ja sihtasutuses.“ Kõnealuse inimõiguse tagamiseks on riik kehtestanud eespool loetletud asutuste töötajatele keeleoskuse nõuded §-s 23:

- „(1) Avalik teenistuja, riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuse töötaja, samuti avalik-õigusliku juriidilise isiku ja selle asutuse töötaja, avalik-õigusliku juriidilise isiku liige, notar, kohtutäitur, vandetõlk ja nende büroo töötaja peavad oskama ja kasutama eesti keelt tasemel, mis on vajalik teenistuskohustuste või tööülesannete täitmiseks.
- (2) Äriühingu, mittetulundusühingu ja sihtasutuse töötajale ning füüsilisest isikust ettevõtjale ja tema töötajale, samuti seadusest tuleneva kohustusliku liikmesusega mittetulundusühingu juhatuse liikmele kehtestatakse eesti keele oskuse nõuded, kui see on õigustatud avalikes huvides.“

Konkreetselt on avaliku teenistuja, töötaja ja füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded kehtestatud Eesti Vabariigi Valitsuse määrusega „Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded“ (2011, selle eelkäijad põhinevad kunagisel töökomitee määrusel aastast 1990), lähtudes töö iseloomust ja töö- või ametikoha keelekasutusolukorrast. Kohustusliku keeleoskustaseme määramisel on võetud aluseks Euroopa Nõukogu koostatud Euroopa keeleõppe raamdokumendis määratletud keeleoskustasemed, kus A tähistab algtaset, B kesktaset ja C kõrgetaset. Valitsuse määrusega on keeleoskustasemed kehtestatud miinimumtasemel, seega on tööandjal õigus kehtestada töö- või ametikohale määruuses kehtestatust kõrgem eesti keele oskuse nõue, kuid mitte kõrgem kui C1-tase. Piirang kõrgema eesti keele oskustaseme kontrollimise keelustamiseks kehtestati hilisema seaduseparandusega ning selle õiguslikkus ja mõttekus on endiselt vaieldav: piirang kehtib ainult eesti keele jaoks ega laiene teistele keeltele, samal ajal korraldatakse kõrgema taseme eesti keele eksameid väljaspool Eesti jurisdiktsiooni, nt teeb seda Euroopa Komisjon. Eesti on sellise piiranguga erandlik: Euroopa Liidus korraldatakse C2-taseme eksameid praegu viies riigis, paljudes riikides korraldatakse C1-tasemest kõrgemat keeleoskuse kontrolli.

Vähemalt algtasemel (A-tasemel) keeleoskust nõutakse isikutelt, kelle teenistuskohustused või tööülesanded on konkreetset laadi ja täpselt piiritletud, keelekasutusolukorrad on rutiinsed ning kirjalik töö piirdub tüüpdokumentide koostamise või plankide täitmisega. Niisugused on ennekõike ametiasutuse tehnilist või abistavat laadi tööülesandeid täitvad töötajad, nagu autojuhid, kütjad, paljundajad ja teised sarnased töötajad.

Vähemalt kesktasemel (B-tasemel) keeleoskust nõutakse isikutelt, kelle teenistuskohustused või tööülesanded on mitmekesised ja võivad olla seotud asjaajamise, allüksuse juhtimise või koostööga, samuti tööks vajalike (etteantud sisuga) dokumentide koostamisega. Näiteks nõutakse B1-taset teenindus- ja müügitöötajalt, sotsiaalhoolekandetöötajalt, päästetöötajalt ning üldjuhul suhtlust ja asjaajamist nõudvatelt töökohtadelt eraettevõtluses. B2-taset on üldjuhul vaja valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste, kohaliku omavalitsuse ametiasutuste hallatavate asutuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja nende asutuste keskeri- või kõrgharidust nõudvatel töökohtadel töötavatel spetsialistidel.

Kõrgtasemel (C-tase) keeleoskust nõutakse isikutelt, kelle teenistuskohustused või tööülesanded on seotud üksuse juhtimise, tegevuse kavandamise ja koordineerimisega, samuti nõustamise, avalike ettekannete, sõnavõtude ja ametlike kirjalike tekstide koostamisega, seega ametnikelt ja ametiasutuse struktuuriüksuse juhtidelt, nende asetäitjalt ja tippspetsialistidelt, kelle töö on seotud formaalse keele töötluse ja dokumendiloomega või kelle tööalane keelekasutusvaldkond on sisuliselt piiramata.

Ajaloolise ekskursina võib märkida, et eesti keele oskustõudeid on Eestis maksuma pandud teatud ametitele ka varem, nt kehtestas need piiskop Johannes IV Kievel 16. sajandi alguses preestritele. 17. sajandil Rootsi ajal kehtestati keelenõuded riigiametnikele, mis olvat küllaltki tõhusalt toiminud. Vastavat regulatsiooni sisaldav Eesti Vabariigi esimene keeleseadus võeti vastu aastal 1934 ja see jõustus järgmise aasta alguses. Nõukogude okupatsiooni ajal kuni ENSV keeleseaduse vastuvõtmiseni (1940–1941 ja 1944–1989) selge keeleline regulatsioon puudus, enamik keelevalikuid tehti kohalikust või vabariiklikust vs. üleliidulisest alluvusest lähtudes. Kõikides liidulise alluvusega ministeeriumides ja ettevõtetes oli asjaajamiskeeleks vene keel, nõue Eestis eesti keelt osata puudus. Igasugune eesti keele rõhutamine kvalifitseeriti natsionalismina.

Sisserännanud peamiselt venekeelsele rahvastikule (Eesti elanikkonnas tõusis muukeelse rahvastiku osatähtsus 1945.–1989. aastal 2,7%–lt 36%–le) loodi venekeelne lasteaedade, koolide, klubide–ringide ja sotsiaalhoolekande võrk, kus eesti keelt vaja ei läinud. Formaalselt oli küll eesti keel tagasihoidlikkus mahus vene koolide õppekavas, kuid siiski seda tihti ei õpetatud ja mitmel elanikerühmal oli õigus sellest vabastusele (nt sõjaväelaste jt roteeruva elukutsega vanemate lastel). Nõukogude okupatsiooni viimastel aastakümnetel kalduti ka vabariigi tasandil venekeelsele, eriti puudutas see tolleaegset juhtiveliiti – kommunistlikku parteid ja võimustruktuure. Selle kõige tulemusena oskas 1989. aasta rahvaloenduse andmetel enda sõnutsi eesti keelt vaid 14% venekeelsest elanikkonnast.

Tabel 4.4.1. Eesti keeleoskuse tasemed

Algtasemel keelekasutaja	
A1	Mõistab ja kasutab igapäevaseid väljendeid ja lihtsamaid fraase, et oma vajadusi rahuldada. Oskab ennast ja teisi tutvustada ning pärida elukohta, tuttavate inimeste ja asjade järele ning vastata sama ringi küsimustele. Suudab suhelda lihtsas keeles, kui vestluspartner räägib aeglaselt ja selgelt ning on valmis aitama.
A2	Mõistab lauseid ja sageli kasutatavaid väljendeid, mis seostuvad talle oluliste valdkondadega (näiteks info enda ja pere kohta, sisseostude tegemine, kodukoht, töö). Tuleb toime igapäevastes suhtlusolukordades, mis nõuavad otsest ja lihtsat infovahetust tuttavatel teemadel. Oskab lihtsate fraaside ja lausete abil kirjeldada oma perekonda, teisi inimesi ja elutingimusi ning väljendada oma vajadusi.
Iseseisev keelekasutaja	
B1	Mõistab kõike olulist endale tuttavatel teemal, nagu töö, kool, vaba aeg vm. Saab enamasti hakkama välisriigis, kus vastavat keelt räägitakse. Oskab koostada lihtsat teksti tuttav või enda jaoks huvipakkuval teemal. Oskab kirjeldada kogemusi, sündmusi, unistusi ja eesmärke ning lühidalt põhjendada–selgitada oma seisukohti ja plaane.
B2	Mõistab keerukate abstraktsel või konkreetsetel teemal tekstide ning erialase mõttevahetuse tuuma. Suudab spontaanselt ja ladusalt vestelda sama keele emakeelse kõnelejaga. Oskab paljudel teemadel luua selget, üksikasjalikku teksti ning selgitada oma vaatenurka, kaaluda kõnealuste seisukohtade tugevaid ja nõrku külgi.
Vilunud keelekasutaja	
C1	Mõistab pikki ja keerukaid tekste, tabab ka varjatud tähendust. Oskab end spontaanselt ja ladusalt mõistetavaks teha, väljendeid eriti otsimata. Oskab kasutada keelt paindlikult ja tulemuslikult nii avalikes, õpi- kui ka tööoludes. Oskab luua selget, loogilist, üksikasjalikku teksti keerukatel teemadel, kasutades sidusvahendeid ja sidusust loovaid võtteid.
C2	Mõistab vaevata kõike kuuludut ja loetut. Oskab resümeerida eri tüüpi suuliste ja kirjalike allikate teavet ja sõnastada neis esitatud põhjendusi ja arutlusi. Oskab end spontaanselt, ladusalt ja täpselt väljendada, eristades ka keerukamate situatsioonide peenemaid tähendusvarjundeid.

Allikas: Innove. Eesti keeleoskuse tasemed.

Eesti on oma keelelise regulatsiooni poolest naabermaadega küllaltki sarnane: keeleseadus on vastu võetud nii Lätis, Soomes, Venemaal kui ka Rootsis ja riigikeele oskustõuded tööturul on kehtestatud Lätis, Soomes ning Venemaal. Erinevus on siin vaid lähtepositsioon suveräänsuse taastamisel 1991. aastal, mis eelneva ebademokraatliku ja inimõigusi eirava Nõukogude okupatsioonirežiimi tõttu oli tekitanud sisserännanud muukeelses rahvastikus väärarusaama, et eesti keelt ei peagi ära õppima ega kohaliku kultuuri ja ühiskonnaga kohanduma.

Eestis on õiguslikult reguleeritud ka teiste keelte kasutamine valdkonniti ja piirkonniti: võimalus on rakendada kakskeelset asjaajamist ning suhtlust ametlikus ja avalikus kasutuses teiskeelsete vähemustega piirkondades ning kultuuriomavalitsustes, vastav kultuuriautonomiamia on ingerisoomlastel (2004) ja eestirootslastel (2007). Kakskeelse sisemise asjaajamise loa saab omavalitsusüksusele anda valitsus, seda on taot-

4.4. Eesti keele õiguslik ja tegelik staatus Eesti tööturul

lenud nii Sillamäe kui ka Narva, kuid vastavad taotlused on põhjendatult tagasi lükatud. Lisaks on valitsuse määrusega lubatud muukeelne asjaajamine ja suhtlus valdkonniti, nt turismis, tollis ja väliskaubanduses. Samuti on suuline suhtlus ametnikuga kokkuleppel muus keeles lubatud.

Väljaspool piiranguid on keelevelik riigi poolt vaba, ennekõike puudutab see erasektorit. Eraettevõtete ja organisatsioonide sisemist keelekasutust riik ei kontrolli ning seetõttu on eestikeelsete ettevõtete kõrval teisi, mis on vene- või ingliskeelsed või kasutatakse nende erinevatel juhtimistasanditel eri keeli (nt välispankade ja teiste rahvusvaheliste ettevõtete puhul). Seega ei pea erasektoris töötavad spetsialistid, kes otseselt klientidega ei suhtle, üldjuhul ka eesti keelt oskama.

Keeleline regulatsioon Eestis on võrreldes muude riikidega ülimalt piiratud: keeleseaduse § 2 kohaselt reguleeritakse ainult eesti keele ja võõrkeelte kasutamist suulises ning kirjalikus asjaajamises, avalikus teabes ja teeninduses, eesti viipekeele ja viibeldud eesti keele kasutamist, eesti keele oskuse nõudeid ja hindamist, seaduses ja seaduse alusel sätestatud nõuete täitmise riiklikku järelevalvet ning vastutust seaduse nõuete rikkumise eest. Sealhulgas reguleeritakse eraõiguslike juriidiliste isikute ja füüsiliste isikute keelekasutust vaid siis, kui see on õigustatud põhiõiguste kaitseks või avalikes huvides, mis on ühiskonna turvalisus, avalik kord, avalik haldus, haridus, tervishoid, tarbijakaitse ja tööohutus. Lisaks peab eesti keele kasutamise ja keeleoskuse nõue olema põhjendatud ning proportsionaalne taotletava eesmärgiga ega tohi moonutada piiratavate õiguste olemust.

Sellised riigikeele regulatsioonile kehtestatud vägagi kitsendavad piirangud mujal maailmas (v.a Läti) puuduvad, mõningaid neist piirangutest kasutatakse vähemuskeelte regulatsioonis, kust need on ka Eesti keeleseadusse üle võetud. Eesti keeleseadusest aga on välja jäetud vähemuskeelte regulatsiooni põhimõte rahvusvahelises õiguses, mille kohaselt ükski teisi keeli kaitsev ja edendav meede ei tohi kahjustada riigikeelt.

4.4.2. Eesti keele tegelik kasutus

Keeleregulatsiooni kehtestamisel aastatel 1989–1990 hinnati venekeelsete töötajate arvuks, keda asjaomane riigikeele oskusnõue puudutab, umbkaudu 80 000. Sellest lähtudes töötati välja keeleõppe ja -eksamite ning kontrollisüsteem. Praegusajal on see arv seoses teenuste osa suurenemisega ühiskonnas tõusnud, samal ajal on paranenud ka muukeelse elanikkonna eesti keele oskus. Rahvaloenduse (REL 2011) andmetel on muukeelsete elanike hulgas eesti keele oskajaid nende endi hinnangul 42%. Täpsemalt on enesehinnangulist keeleoskust mõõdetud inimõiguste instituudi 2015. aasta uuringus (IÕI 2015, vt tabel 4.4.2). Loomulikult erinevad need näitajad oluliselt vastajate vanuse, elukoha ja haridustaseme alusel: alla 35-aastastest ja kõrgharidusega vastajatest valdavad eesti keelt heal tasemel enam kui pooled, kuid Ida-Virumaal on eesti keeles võimelised vähemasti algtasemel rääkima vaid 42%. Tegu on siiski olulise edasiminekinguga, põlvkond tagasi, aastal 1989 toimunud rahvaloenduse andmetel oskas eesti keelt vaid 14% venekeelsest elanikkonnast. Võrreldes IÕI uuringu (2015) andmeid mitme eelneva uuringuga (nt IM 2015, IM 2013 jt), ilmneb, et venekeelsete inimeste eesti keele oskust on varasematest uuringutest lähtuvalt tugevasti üle hinnatud ja keeleõppe tugevdamine ning eesti keele õppimiseks suurema motivatsiooni loomine on endiselt aktuaalne.

Tabel 4.4.2. Venekeelsed elanikud, eesti keele oskus, enesehinnang

	Eesti	Tallinn	Ida-Viru
Valdan vabalt	13%	14%	5%
Saan aru, räägin ja veidi kirjutan	25%	32%	13%
Saan aru ja veidi räägin	25%	28%	24%
Saan veidi aru, kuid ei räägi	25%	20%	36%
Üldse ei oska	12%	6%	22%

	15–24 a	25–34 a	35–49 a	50–64 a
Valdan vabalt	22%	26%	12%	6%
Saan aru, räägin ja veidi kirjutan	32%	33%	30%	23%
Saan aru ja veidi räägin	29%	19%	25%	29%
Saan veidi aru, kuid ei räägi	14%	16%	28%	27%
Üldse ei oska	3%	6%	5%	15%

	Alg- või põhiharidus	Kesk- või kutseharidus	Kõrgharidus
Valdan vabalt	19%	7%	25%
Saan aru, räägin ja veidi kirjutan	23%	24%	27%
Saan aru ja veidi räägin	14%	27%	26%
Saan veidi aru, kuid ei räägi	26%	29%	18%
Üldse ei oska	18%	13%	4%

Allikas: IÕI 2015.

Inimõiguste instituudi (IÕI 2015) andmetel on 57% tööealisest venekeelsest elanikkonnast omandanud eesti keele oskuse seda praktiseerides, 39% on keelt õppinud (venekeelses) koolis ja 23% keelekursustel. Ilmselt iseloomustab see koolilõpetajate tagasihoidlikku keeleoskust minevikus, praegu on eesti keele õpe üldhariduskoolides oluliselt tulemuslikum, mida näitab hea eesti keele oskus kuni 34-aastaste vanuserühmas.

4.4. Eesti keele õiguslik ja tegelik staatus Eesti tööturul

Mida enam on keelt õpitud koolis ja igapäevase suhtlemise käigus ning nooremate vastajate puhul ka juba varases lapsepõlves nii kodus kui ka lasteaias, seda parem on eesti keele oskus. Mõistagi on eesti keele omandamisel olulised erinevused vastaja vanuse lõikes. Mida noorem on vastaja, seda sagedamini on ta omandanud eesti keele oskuse juba varases lapsepõlves ja koolis, kus eesti keele õpetamise nõuded ja tase on viimase paarikümne aasta jooksul märgatavalt tõusnud. Üle 65-aastaste vastajate seas (valdavalt tööturult väljunud pensionärid) on aga kolmandik selliseid, kes pole eesti keelt üldse õppinud. Selle põhjus on tihti kuulmine sisserändajate esimesse põlvkonda, kes on omandanud hariduse väljaspool Eestit, samuti oli Nõukogude perioodil võimalik koolis eesti keel kui vastaja jaoks ebavajalik õppimata jätta. Selliseid võimalusi pakkusid tolleaegsed õigusaktid ja seda soosisid ka mõned vene õppekeele koolid.

Keelekursused on olnud olulisemad nende jaoks, kes valdavad eesti keelt keskmisel tasemel. Need, kes on käinud kursustel ja teinud eesti keele tasemeeksami, on kõige sagedamini omandanud B2 (33%) või B1 (24%) keeletaseme. Enamik tasemeeksami sooritanutest on alla 40 aasta vanad ja seetõttu ilmselt õppinud koolis eesti keelt juba taastatud Eesti Vabariigi ajal, seega ei ole nende puhul tegu otseselt keele õppimise, vaid selle meelde tuletamisega. Siiski on C1-taseme eksami sooritajate osa üldhulgas marginaalne.

Omavahel on ootuspärast seotud ka eesti keele oskus ja selle oskuse oluliseks pidamine: kes eesti keele oskust oluliseks ei pea, ei tee ka jõupingutusi selle omandamiseks. Ilmselt ei ole nende puhul eesti keele oskus tööalaselt ega ka olmes vajalik ja seetõttu puudub ka eesti keele omandamise soov. Keeleoskuse oluline piiraja on segregatsioon (Ülle Rannut 2005, IÕI 2015, Mägi *et al.* 2016, Leetmaa 2017): venekeelne elanikkond on suurearvuline ja ruumiliselt koondunud Ida-Viru linnadesse ning Tallinna kindlatesse linnaosadesse. Ka sotsiaalsed võrgustikud on Eestis keelepõhised, samuti info- ja meediatarbimine ning virtuaalne meelelahutus (IÕI 2015, Vihalemm ja Leppik 2017). Eesti saated venekeelse elanikkonna vaadatavuse esisajasse ei kuulu, Eesti meediakanaleid valdavalt ei jälgita ega usalda: Venemaa meediat usaldab 33%, kuid Eesti meediat vaid 5% (IÕI 2015). Venemaa meediaväljas olemine toob kaasa suure osa venekeelse elanikkonna võõrandumise ülejäänud Eesti ühiskonnast.

Eesti keele oskus omandatakse kõige enam igapäevase suhtlemise käigus. Seetõttu on väga oluline eesti- ja venekeelsete inimeste omavahelise suhtluse tihedus. Kokkupuuteid eestikeelsete töö- või õpingukaaslastega on enam kui pooltel venekeelsetest elanikest. Huvi- ja äritegevus seevastu tundub jäävat rohkem emakeelkeskseks: venekeelsetel inimestel on äri- ja koostööpartnerite seas eestlasi vaid kolmandik. Mida parem on eesti keele oskus, seda enam on venekeelsetel inimestel

ka kokkupuuteid eestlastega. Seos on siin kahtlemata mõlemapidine: eesti keelt paremini oskajad sõlmivad kergemini suhteid eestlastega ja omakorda tihedam suhtlemine eestlastega aitab kaasa eesti keele oskuse paranemisele. Oluline on märkida, et just kokkupuude eestlastega töö ja õpingute käigus, mitte niivõrd vabal ajal, loob venekeelsetel inimestel oma keelelisel või rahvuslikul pinnal õiguste rikkumise tunde. Seda saab selgitada sellega, et töö- ja õpingutingimustes eksisteerib konkurents, mis võib jätta venekeelsed inimesed haavatavamale positsioonile võrreldes eestlastega.

Segregatsiooni suurendab ja keele omandamist piirab ka vene keele eelistamine: erinevates suhtlusalukordades eelistavad venekeelsed inimesed kasutada valdavalt vene keelt. Näiteks oma eestikeelsete töökaaslastega suhtlemisel kasutab peamiselt vene keelt kaks kolmandikku ja eesti keeles suhtleb vaid neljandik venekeelsetest elanikest. Eesti keelt kasutavad enam väljaspool Tallinna ja Ida-Virumaad elavad ning nooremad inimesed. Venekeelsed inimesed üldjuhul ei pinguta, et võimalikult rohkem eesti keeles suhelda ja sedakaudu oma eesti keele oskust parandada. Eelistatakse mugavamaid valikuid ja vene keelt kasutatakse isegi siis, kui eesti keelt vallatakse vabalt. Oma eesti keele oskust heaks hindavatest inimestest kasutavad seda suhtluses vaid pooled, tagasihoidlikuma keeleoskuse korral on kasutus marginaalne (IÕI 2015). Selle tulemusena taandub juba omandatud eesti keele oskus ja suureneb psühholoogiline tõke seda edaspidi kasutada.

Suur osa meie igapäevasest suhtlusest vastab kõige madalamale ehk A2-keeleoskustasemele, eriti teenindusolukordades. Sellistes lihtsates igapäevastes olukordades eesti keeles suhtlemine pakuks olulist tuge mitte ainult käibefraaside omandamisel, vaid ka sõnavara laiendamisel, uute grammatiliste konstruktsioonide omandamisel, oma aktsendi vähendamisel ja suhtluspartnerist paremal arusaamisel. Venekeelsed elanikud ei ole kahjuks kuigi varmad selliste võimaluste kasutamisel, mis tekitab õpitud abituse, jätkuvalt halva eesti keele oskuse ja põhjendamatud nõuded emakeelsele, s.o venekeelsele teenindusele (IÕI 2015).

Siiski on siin probleeme, ennekõike vene õppekeele koolide lõpetajate keeleoskuses, kes jõuavad tööturule. Venekeelse põhikooli eesti keele kui teise keele lõpueksamil, kus saavutatud 60% tulemus vastab keeleoskustasemele B1, oli Harju maakonna koolide keskmine tulemus 69,3% ning Ida-Viru õpilaste tulemus 61,2% (Innove 2016). See tähendab, et kolmandik kuni ligi pool õpilastest ei suutnud koolis üheksa aasta jooksul omandada eesti keelt B1-tasemel, mis on miinimumtaseme enamiku suhtlust nõudvate ametite korral. Taset tõstavad oluliselt keelekümbeluses osalejad, kellest valdav enamik sai tulemuseks üle 90%. Vaid ligikaudu 10% vene kodukeele õpilastest õpib eesti õppekeele koolis ja nende puhul võib eeldada eesti keele vaba valdamist. Sellele lisanduvad keelekümbel-

programmis õppivad vene koolide õpilased, varase või hilise keelekümbeluse läbib põhikooli jooksul iga kolmas vene kooli õpilane. Umbkaudu pool venekeelse põhikooli lõpetajatest ei jätka õpinguid (sh eesti keele õpinguid) gümnaasiumis, vaid läheb edasi kutsekooli või otse tööturule. Gümnaasiumi lõpuks nõutud B2-taseme saavutas 2016. aastal 82,8% õpilastest (Innove 2016). Muukeelseid üliõpilasi õpib kõrgkoolides eestikeelsetel õppekavadel oluliselt alla vastava rühma osatähtsuse elanikkonnas: 2014. aastal oli vene emakeelega tudengeid Eesti ülikoolides 16%. Suhteliselt suurem osa vene koolide lõpetajatest siirdub välismaa kõrgkoolidesse ja nendesse Eesti erakoolidesse, kus siiani pakutakse veel venekeelset õpet.

Iga järgnev haridustase eeldab eelmisest paremat eesti keele oskust, samal ajal kui eesti keele õpetamisega algavad probleemid juba lasteaias, mistõttu probleem igal järgmisel haridusastmel vaid eskaleerub. Halb eesti keele oskus põhjustab lõpuks vähest konkurentsivõimet edasiõppimisel või tööturul neil venekeelsetel Eesti elanikel, kelle eesti keele oskus on puudulik. See, et Eesti riik ei suuda tagada eesti keele piisavat oskust, viitab diskrimineerimisele võrdsete võimaluste puhul, millele on korduvalt tähelepanu pööranud mitu organisatsiooni (nt inimõiguste instituut). Samuti on siin täheldatav inimõiguste riive, mis puudutab õigust õppida asukohamaa ehk eesti keelt. Eriti märgatav on see Tallinnas, kus elamine venekeelsetes linnaosades võimaldab olmes hakkama saada eesti keelt kasutamata, kuid töökohtade keelenõuded on kõrged. Vähem probleeme on pensionäridel ja madalama haridusega inimestel, kes paremat keeleoskust nõudvatele töökohtadele ei konkureeri. Praegune lõimumiskava hariduses paneb rõhu gümnaasiumiastmele, jättes unarusse just eelnevad astmed, eriti alushariduse (mis on küll omavalitsuse korraldada), ja põhihariduse algastme (kus on vaid kaks eesti keele tundi nädalas!), mis on lõimitud etniliste suhete loomisel esmasel.

Sama põhjus on ilmselt töökohtade jaotuse erinevuses rahvuste (ja kodukeelte) puhul (Saar 2017). 2011. aasta rahvaloenduse andmetel töötavad juhina 12% eestlastest ja 6% venekeelsest elanikkonnast. Kõikidest juhtidest Eestis moodustavad eestlased 85% (vt Saar 2016). Eesti keele oskus on Eesti tööelus järjest olulisem, seetõttu ei ole juhtivatele ametikohtadele kehva eesti keele oskusega eriti asja. Siiski ei piisa üksnes eesti keele heast oskusest. See suurendab küll venekeelsete inimeste valikuvõimalusi, kuid pole piisav, et saavutada tööturul eestlastega võrdseid tulemusi (Helemäe jt 2004, Asari 2002). Juhi või tippspetsialisti ametikoha hõivamise tõenäosus on venekeelsetel elanikel väiksem isegi juhul, kui nende lõimumiskapital (eesti keele oskus ja kodanikuks olemine) on võrreldav eestlaste omaga (Saar ja Lindemann 2008). Võib arvata, et siin on üks oluline põhjus eesti ja vene keele alusel eristatud Eesti koolisüsteem, mille tulemusena ei teki ühiseid sõp-

ruskondi, suhtlust, väärtushinnanguid jne. Kõik need tegurid mõjutavad ka oluliselt edukust tööturul.

Eestikeelse ja venekeelse rahvastiku erinevust süvendab ka oluline vahe võõrkeelte oskuses, mis määrab nii sotsiaalse võrgustiku, töökoha kui ka sotsiaalse kihi. 2011. aasta rahvaloenduse andmete alusel on üldine võõrkeelte oskus eesti emakeelega inimeste seas oluliselt parem kui venekeelsete seas, vastavalt 73% ja 52%. Inglise keele oskajaid on vastavalt 45% ja 24%, teiste põhikoolis õpitavate võõrkeelte puhul on vahe veelgi suurem. Põhjus on ilmselt praeguse põhikooli õppekava struktuur, kus võõrkeelte maht eesti ja vene koolides erineb oluliselt: vene koolides on esimese võõrkeele asemel õppekavas riigikeel ja võõrkeelt on seetõttu võimalik õppida ainult teise võõrkeele mahus. Tööturg aga esitab võõrkeelte, eriti inglise keele oskusele järjest kõrgemaid nõudmisi, mis veelgi vähendab vene koolist tööturule tulijate konkurentsivõimet ja edasiõppimisvõimalusi.

Riigi praegune lõimumiskorraldus haridussüsteemis ei ole kooskõlas rahvusvaheliste inimõigusstandarditega, tekitades sellega pingeid keelerühmade vahel ja õigustamatuid ootusi nende seas. Ootused, et ühiskond pikapeale ise sobivad lõimumislahendused leiab ja probleem sellega kaob, on osutunud liigoptimistlikeks: kuigi valdavas osas Eestis, kus venekeelne elanikkond on olulises vähemuses, ei ole lõimumisküsimused enam olulised, on need endiselt üleval Ida-Virumaal ja Harjumaal, kus peale riigikeele puuduliku oskuse vohab segregatsioon ka kultuuris, meedias, meelelahutuses ja väärtushinnangutes, suurendades selle tulemusena varanduslikku ning sotsiaalset kihistumist ja julgeolekuohtu riigis tervikuna.

Kokkuvõte

Eesti elanikkonna põhiline lõhestaja on keeleline segregatsioon (Kallas 2017, Põder jt 2017). Praegune keeleline segregatsioon nii elukohtades, koolis kui ka tööturul sarnaneb Eestis eripalgelisest lähiajalooost hoolimata teistes riikides sisserände esimese etapiga, kus sisserändajad üritavad põhirahvaga võimalikult vähe kokku puutudes oma harjunud elu edasi elada. See on võimalik pikema aja jooksul keele, rahvuse või usu põhjal moodustunud asumites või getodes, mis Eestis toimus nõukogude perioodil keskvõimu soosimisel. Seega pole umbes pool venekeelsest elanikkonnast praeguseks veel lõimuma hakanudki, olgugi et Eestis on elatud suur osa või lausa kogu elu. Enamik ülejäänutest on selles protsessis kusagil vahepeal: eesti keelt küll mingil määral osatakse, aga seda kasutada ei taheta, eestikeelset meediat ei usaldata ja kultuuri ei jälgita, meelsuselt toetatakse Venemaa meedia levitatavaid vaateid, sh ka lähiajaloo kohta (nt valdav enamik venekeelseid ei ole nõus, et Nõukogude Liit okupeeris Eesti 1940. aastal, vt IÕI

4.4. Eesti keele õiguslik ja tegelik staatus Eesti tööturul

2015). Seega takistavad lõimumist eesti ühiskonda kaks omavahel seotud probleemi: kehv riigikeeleoskus (ja selle napp kasutus) ning segregatsioon, mis on nähtav nii paikkonniti, kultuuritarbimises, hariduses, meedias ja inforuumis, lähiajaloo mõtestamisel ja hoiakutes kui ka julgeoleku- ning välispoliitikas laiemalt.

Eesti keele oskus, mis on omandatud vene kooli pakutavas segregatiivses keskkonnas, ei vii eesti keele kui ühise suhtluskeele kasutamisele ja omavahelise suhtlemise suurenemisele. Tööturule tulles satuvad venekeelsed elanikud tihti vähese eesti keele oskuse tõttu vähemtasuvatele töökohtadele, kus keelenõuded puuduvad või on madalamad. Sealt edasi on keeruline leida sotsiaalset trajektoori, mis venekeelsest keskkonnast väljuda võimaldaks. Oluline pidur on siin teaduslikel põhimõtetel rajaneva ja tõhusa keelepoliitika puudumine. Takistus on ka venekeelse paralleelsuhtluse ja asjaajamise võimaldamine, millega luuakse venekeelne segregeeritud mugavusruum ning seetõttu on lõimumine keeruline. See omakorda mõjub halvasti eesti keele oskusele.

Õpitud abituse sündroomi kõrvaldamiseks ja eesti keele oskuse parandamiseks on vaja mainekujunduslikult ja halduslike vahenditega väärtustada eesti keele valdavalt kasutamist igapäevases suhtluses, asjaajamises ning tööturu eri sektorites. Korrastada oleks vaja haridussüsteem kõikidel astmetel ja tasanditel (k.a huviharidus), mis siiani oma segregeeritud struktuuri ja õppekavade puuduste tõttu valmistab tööturule ette puuduliku riigikeele oskusega töötajaid. Eriti aga vajaks reformimist keelepoliitika, mida seni on juhtinud rohkem poliitilised kui teaduslikud arusaamad.

Viidatud allikad

Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded. Vabariigi Valitsuse määrus RT I, 27.06.2011, 1 <https://www.riigiteataja.ee/akt/127062011001>.

Asari, E.-M. (2002). Eesti keele oskuse ja kodakondsuse mõju mitte-eestlaste tööturuvõimalustele. Trepist alla ja üles. Edukad ja ebaedukad postsotsialistlikus Eestis. E. Saar (toim.). Tallinn: Teaduste Akadeemia Kirjastus.

Fishman, Joshua A. (1991). *Reversing Language Shift*. Clevedon, England: Multilingual Matters.

Fishman, Joshua A. (1972). *Language and Nationalism. Two Integrative Essays*. Rowley, MA: Newbury House.

Groener vs Ireland (1989). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0379>.

Helemäe, J., Kazjulja, M., Saar, E. (2004). Projekti „Muukeelsete noorte töörisi vähendamine“ vajadusuuring. Tallinn: TPÜ RASI.

Innove. Eesti keele oskuse tasemed. <http://www.innove.ee/et/eesti-keele-tasameeksamid/eesti-keele-oskuse-tasemed>.

Innove (2016). Põhikooli lõpueksamite statistika 2016. Eesti keel teise keelena. [http://www.innove.ee/UserFiles/L%C3%B5pueksamid%20PK/Statistika%202016/Eesti%20keel%20teise%20keelena%20\(p%C3%B5hikool%202016\).html](http://www.innove.ee/UserFiles/L%C3%B5pueksamid%20PK/Statistika%202016/Eesti%20keel%20teise%20keelena%20(p%C3%B5hikool%202016).html).

IÕI (2015). Keelelised inimõigused ja julgeolek 2015. Inimõiguste Instituut. <http://www.humanrightsestonia.ee/uuringud-uurimused/inimõigused-ja-julgeolek-2/>.

Mägi, K., Leetmaa, K., Tammaru, T., van Ham, M (2016). Types of spatial mobility and change in people's ethnic residential contexts. *Demographic Research*, 34 (41), 1161–1192, DemRes.2016.34.41.

Rannut, M., Rannut, Ü., Verschik, A. (2003). *Keel, võim, ühiskond*. Tallinn: Tallinna Pedagoogikaülikooli Kirjastus.

Rannut, Ü. (2005). Keelekeskkonna mõju vene õpilaste eesti keele omandamisele ja integratsioonile Eestis. Tallinn: TLÜ Kirjastus.

Saar, E., Lindemann, K. (2008). Non-Estonians in Labour Market. *Estonian Human Development Report*. Eesti Koostöö Kogu.

Skutnabb-Kangas, T., Phillipson, R. (eds., in collaboration with Mart Rannut) (1994). *Linguistic human rights: overcoming linguistic discrimination*. Berlin: Mouton de Gruyter.

De Varennes, F. (1996). *Language, Minorities and Human Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague.

Vihalemm, T., Leppik, M. (2017). Multilingualism and media-related practices of the Estonian Russian-speaking population. Marten, H. F., Lazdiņa, S. (Ed.). *Multilingualism in the Baltic States: Societal Discourses, Language Policies and Contact Phenomena*. Palgrave Macmillan. (Palgrave Studies in Minority Languages and Communities).