

Võimalikud keeleseaduse muudatused ning küsimused, mis vajavad keeleõiguses lisatähelepanu

Ilmar Tomusk

Keeleinspektsiooni peadirektor

Keeleinspektsioon on keeleseaduse täitmise järelevalve tegemisel kokku puutunud juhtumitega, mida kehtivate õigusaktide alusel ei ole võimalik tulemuslikult lahendada või mille lahendamine võib kaasa tuua tarbetut bürokraatiat. Nende juhtumite analüüsi tulemusel on Keeleinspektsioon esitanud Haridus- ja Teadusministeeriumile õigusaktide analüüsimise, muutmise ja täiendamise ettepanekuid, mille eesmärk on nii eesti keele kui ka isikute õiguste kaitse tõhustamine mitmes valdkonnas (eesti keele tasemeeksamite sihtrühma täpsustamine, kaubamärgi võõrkeelse osa esitamine eesti keeles, avaliku teabe ja reklaami, sh audioreklaami tõlke regulatsioon, keelenõuded tervishoius, kohaliku omavalitsuse asutustes ja hariduses, standardite keelekasutus, vähemusrahvuste keeleõigused).

Annan järgnevalt ülevaate inspektsiooni ettepanekutest. Kindlasti on keeleõiguses veelgi küsimusi, mis vajaksid põhjalikumat analüüsi, kuid toon esile just need, millega kõige enam kokku puutunud oleme.

1. Eesti keele tasemeeksami sooritamise nõudest loobumine eesti keelt emakeelekõneleja tasemele lähedasel tasemel oskava isiku puhul, kes ei ole omandanud eestikeelset tasemeharidust

Keeleseaduse § 23 lõiked 1 ja 2 sätestavad eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded.

„(1) Ametnik, 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.“

Keeleseaduse § 26 lõige 3 sätestab, et eesti keele tasemeeksamit ei pea sooritama isik, kes on omandanud eesti keeles põhihariduse, keskhariduse või kõrghariduse, kusjuures sama paragrahvi lõige 4 täpsustab, et haridus loetakse omandatuks eesti keeles, kui vähemalt 60% õppetööst toimus eesti keeles. Keeleseaduse § 26 lõike 5 kohaselt ei pea tasemeeksamit sooritama ka eestikeelse kutseeksami sooritanud ja kutsetunnistusel märgitud erialal töötavad inimesed.

Seega on eesti keele oskuse tõendamise ja tasemeeksamist vabastamise ainsaks kriteeriumiks hariduse omandamise keel, kuid ühiskonnaelus toimunud või toimuvate muutuste taustal tundub, et see ei saa olla ainus kriteerium.

Eesti taastas iseseisvuse enam kui veerandsada aastat tagasi, selle aja jooksul on välismaale elama asunud paljud eesti pered. Nende lapsed on praeguseks täiskasvanud ning omandanud seal võõrkeeles kesk- või kõrghariduse, säilitades seejuures ka hea eesti keele oskuse, mida paljudel juhtudel on toetanud ka asukohariigi haridussüsteemis muukeelsetele lastele pakutav emakeeleõpe. Kodune keel on neil olnud üldjuhul eesti keel ning nad räägivad eesti keelt emakeelena. Kui need pered soovivad Eestisse tagasi pöörduda ja noored soovivad tööle asuda avalikus teenistuses või töökohal, kus tuleb isikutega suhelda, peab tööandja nõudma neilt eesti keele tasemeeksami sooritamist, kuna nad on hariduse omandanud võõrkeeles.

See ei ole mõistlik ega soodustaks eestlaste tagasipöördumist, sest võib takistada töökoha leidmist. Samas võiks tasemeeksami sooritamise nõudest loobuda ka nende mitte-eestlaste puhul, kes pole küll eesti kooli lõpetanud, kuid kes oskavad väga hästi eesti keelt (nt on kogu elu elanud eestikeelses keskkonnas, käinud eesti lasteaias või eesti koolis, kuid mitte kogu haridustaseme ulatuses). Keeleinspeksioon on oma järelevalvepraktikas selliseid inimesi kohanud üpris palju.

Seetõttu võiks seadusesse kirjutada lisaks praegusele eksaminõudele ka keeleoskuse vastavuse tuvastamise lihtsustatud protseduuri, mille puhul lähtutakse inimese – olenemata tema rahvusest või tema emakeelest – tegelikust eesti keele oskusest ja selle piisavusest tööülesannete või ametikohustuste täitmiseks. Tasemeeksami nõudest vabastamise otsus võiks põhineda keeleametniku hinnangul ja tööandja arvamusel, abiks võib olla ka inimese keelelugu Euroopa Nõukogu keelemapi mõistes.

Praegu on tasemeeksamist vabastamise lihtsustatud protseduur sätestatud vanade kategooriatunnistuste omanikele. Selle eksami on ajavahemikus 1990–1999 sooritanud pisut enam kui 100 000 inimest ning järelevalvepraktika näitab, et väga paljudel juhtudel inimese tegelik keeleoskus ei vasta tunnistusel märgitud tasemele. Ometi sätestab keeleseaduse § 39 lõige 2, et töötajalt, kellel on mis tahes kategooriatunnistus, ei nõuta tasemeeksami sooritamist, kui tema keeleoskus vastab tööandja hinnangul ametikoha nõuetele.

Ettepanek on lisada keeleseadusesse säte, mille kohaselt on keeleametnikul õigus anda väga hea keeleoskusega (emakeelekõneleja tasemele lähedane) inimesele lihtsustatud korras tõend selle kohta, et tema keeleoskus vastab ametikoha nõuetele.

2. Audioreklaam avalikus ruumis

Kehtivat keeleseadust hakati välja töötama 2009. aastal, see jõustus 1. juulil 2011. aastal. Võrreldes kuue-seitsme aasta taguse ajaga on kaubanduse ja teeninduse vallas toimunud märkimisväärsed muudatused ning üha enam on kauplused ja teenindusasutused koondunud suurtesse kaubanduskeskustesse, kus viibib pidevalt suur hulk inimesi. Seetõttu kasutatakse klientideni jõudmiseks varasemast tunduvalt enam audioreklaami, mille keelekasutust aga keeleseadus ei reguleeri.

Reklaamikeele regulatsioon on keeleseaduse §-s 16, eriti asjakohased on selle lõiked 1 ja 2.

„(1) Avalikku kohta paigaldatud viidad, sildid, ettevõtte liiginimetus ja välireklaam, sealhulgas poliitilise agitatsiooni eesmärgil paigaldatud välireklaam, ning juriidilise isiku teadaanded peavad olema eestikeelsed.

(2) Avalikku kohta paigaldatud viitadele, siltidele, ettevõtte liiginimetusele ja välireklaamile võib lisada teksti tõlke võõrkeelde, kusjuures eestikeelne tekst peab olema esikohal ega tohi olla halvemini vaadeldav kui võõrkeelne tekst.“

Neid sätteid ei ole võimalik kohaldada avalikus ruumis kõlavale audioreklaamile, sest need reguleerivad ainult visuaalset reklaami (viidad, sildid, ettevõtte liiginimetus, välireklaam).

Keeleseaduse §-s 18 on küll säte võõrkeelsete audiovisuaalsete teoste tõlkimise kohta.

„(1) Audiovisuaalse teose, sealhulgas saate ja reklaami üldsusele kättesaadavaks tegemisel tagab audiovisuaalmeediateenuse osutaja või ettevõtja, et võõrkeelsele tekstile on lisatud sellele sisult ja vormilt vastav eestikeelne tõlge.“

Kuid audioreklaam ei ole võõrkeelne audiovisuaalne teos. Viimaste all peetakse silmas ennekõike teles näidatavaid ja kinos linastuvaid saateid ja filme, millele on võimalik lisada eestikeelsed subtiitrid, pealeloetud tekst või viipekeelne tõlge. Audioreklaami puhul ei tule ükski neist kõne alla.

Praegu on inspeksioon järelevalves lähtunud nimetatud paragrahvide üldpõhimõtetest: kui audioreklaam on eestikeelne ja selle järgneb võõrkeelne reklaam, on eestikeelsuse nõue täidetud.

Inspeksioonile laekunud kaebustest võib järeldada, et kaubanduskeskuses viibides jääb tihti mulje, et eestikeelset reklaami polegi. Seda näiteks juhul, kui inimene viibib keskkuses lühikest aega, mille jooksul kuuleb ta ainult võõrkeelset reklaami.

Inspeksioon kontrollis 2017. aasta jaanuaris-veebruaris üle Eesti 37 suurema kaubanduskeskuse audioreklaame. Üheski kontrollitud keskkuses ei tuvastatud, et audioreklaam oleks olnud ainult võõrkeelne. Üldjuhul järgnes eestikeelsele reklaamile tõlge, mis mõnel juhul oli eestikeelsest mõnevõrra pikem ja emotsionaalsem. Siiski annavad kaebused tunnistust sellest, et audioreklaamiga seonduv nõuab keelseaduses täpsemat reguleerimist.

Tallinna suuremate kaubanduskeskuste allahindluskampaaniate ajal võib eestikeelsele reklaamile lisaks kõlada nii venekeelne kui ka ingliskeelne reklaam ning nii jääb eestikeelse audioreklaami osakaaluks vaid kolmandik kogu reklaamist.

Ettepanek on sätestada keelseaduses, et avalikus ruumis esitatav audioreklaam on eestikeelne. Eestikeelsele reklaamile võib lisada tõlke võõrkeelde ning võõrkeelse reklaami osakaal ei tohi ületada 50% audioreklaami mahust. Võõrkeelne tõlge peab vahetult järgnema eestikeelsele reklaamile.

Analüüsida tuleb ka uue meedia vahendusel (digiekraanid nii kaubanduskeskustes kui ka tänavatel) edastatavat reklaami ning vajaduse korral seadust ka seda valdkonda puudutavate sätetega täiendada. Võib eeldada, et digiekraanide laiema levikuga on

võimalik teha muudatusi avalikustatavates tekstides senisest tunduvalt kiiremini ja väiksemate kuludega.

3. Eestikeelse ja võõrkeelse teabe proportsioonid ja vaadeldavus võõrkeelse kaubamärgi (või äriregistris registreeritud ärinime) eksponeerimisel avalikus ruumis

Avaliku teabe eestikeelsuse nõue on sätestatud juba eespool mainitud keeleseaduse §-s 16. Kaubamärgi kasutamisel on oluline selle lõige 3.

„(3) Kaubamärgi kasutamisel isiku tegevuskoha tähisena või välireklaamis tuleb kaubamärgi võõrkeelne osa, mis sisaldab olulist teavet tegevuskoha, pakutava kauba või teenuse kohta, esitada ka eestikeelsena, kahjustamata seejuures kaubamärgi eristusvõimet ja kohaldamata käesoleva paragrahvi lõiget 2. Nimetatud teabe võib esitada ka tegevuskoha sissepääsu juures.“

Paragrahvi 16 lõige 3 tähendab lahtiseletatult seda, et kui ettevõttel on võõrkeelne kaubamärk või registreeritud ärinimi (oma olemuselt on viimane sarnane kaubamärgiga), mis sisaldab teavet tegevuskoha, pakutava kauba või teenuste kohta (nt *cafe, restaurant, shop, currency exchange, chicken wings, beauty salon, make-up* vms), siis ei tule eestikeelse teabe esitamisel järgida nõuet, mille kohaselt on eestikeelne tekst esikohal ega tohi olla halvemini vaadeldav kui võõrkeelne tekst.

Keeleseadus ei kirjuta ette mingeid nõudeid eestikeelse teksti asukohale ega vaadeldavusele. Inspeksioon saab nõuda vaid seda, et eestikeelne teave oleks kuskil olemas. Seadus ütleb, et nimetatud teabe võib esitada ka tegevuskoha sissepääsu juures. See „ka“ tähendab siin, et eestikeelne teave võib olla ka mujal. Nõuet, et see peaks olema selgelt nähtav ja klientidele sobivas kohas, seadus ei esita.

Seetõttu on ettevõtjad, teades, et seadus eestikeelse teksti nähtavusele ja suurusele mingeid nõudeid ei esita, hakanud paigutama eestikeelset teavet vaatleja suhtes raskesti ligipääsetavatesse kohtadesse, nt kaupluse välisseina alaosasse, kus selle märkamiseks peab kükitama. Samal ajal paigutatakse eestikeelne tekst nii väiksele teabekandjale (tihti vaid visiitkaardi, heal juhul postkaardi suurusele), et seda on võimatu märgata. On olnud juhtum, kui miniatuurne eestikeelne tekst paigutati kaupluse uksematile. Praeguse keeleseaduse sõnastuse kohaselt on aga eestikeelse teabe esitamise nõue täidetud.

Ettepanek on täiendada keeleseaduse § 16 lõike 3 teksti sättega, et võõrkeelses kaubamärgis või ärinimes sisalduva olulise teabe eesti keeles esitamisel tuleb tagada, et see oleks raskusteta vaadeldav tavapärasel vaatlemisel ning seda ei oleks vaja eraldi otsida.

4. Teisi probleeme

Allpool on käsitletud probleeme, mis jäävad väljapoole keeleseaduse reguleerimisala, kuid mis vajavad samuti tähelepanu.

4.1. Eesti keel kohaliku omavalitsuse asjaajamises

Kuna Eesti riigikeel on eesti keel, on nii Riigikogu kui ka kohaliku omavalitsuse volikogu töökeel eesti keel. Riigikogus pole sellega enam ammu probleeme olnud (1990. aastate keskel kuulus

Riigikogusse paar vene keelt emakeelena kõnelevat inimest, kelle eesti keele oskus oli Riigikogu töös osalemiseks ebapiisav).

Kuid mõned kohalikud volikogud peavad istungeid suures osas vene keeles. See ei ole kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi *põhiseadus*), sest põhiseaduse § 52 kohaselt on kohaliku omavalitsuse asjaajamiskeel eesti keel. Samuti piirab see eesti keelt kõnelevate volikoguliikmete õigusi, kes peavad volikogu istungitel töötama võõrkeeles.

Riigikeele oskuse nõue Riigikogu liikmetele ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetele kehtestati 1995. aastal vastu võetud keeleseaduse muudatusega, millega sätestati eesti keele oskuse nõue Riigikogu ja kohaliku volikogu liikmetele ning volitati Vabariigi Valitsust välja töötama vastava keeleoskustaseme kirjeldus. Hiljem lisati keelenõue valimisseadustesse. 15. detsembril 1998. aastal vastu võetud Riigikogu valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja keeleseaduse muutmise ja täiendamise seadusega lisati Riigikogu valimise seadusesse § 2¹, milles esitati keeleoskuse kirjeldus.

Riigikogu liikme suuline ja kirjalik eesti keele oskus pidi võimaldama tal osa võtta Riigikogu tööst. Riigikogu liige pidi olema võimeline mõistma õigusaktide ja teiste tekstide sisu, tegema ettekandeid päevakorras olevates küsimustes ning avaldama oma arvamust kõne ja sõnavõtu vormis, esitama arupärimisi ja küsimusi, tegema ettepanekuid ning suhtlema valijatega, vastama pöördumistele, avaldustele ja järelepärimistele. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadusesse sama seadusemuudatusega lisatud § 3¹ esitas sellesama nõude ka kohaliku volikogu liikmetele.

Keeleoskuse nõue kaotati valimisseadustest 21. novembril 2001. aastal. Selle sammuga tekitati omamoodi vastuolu, sest kandideerimisel ei sea seadus saadikukandidaadile nõuet, et ta peab oskama eesti keelt, kuid valituks osutudes peaks ta kohe suutma eesti keeles tööd teha, sest volikogu töökeel on eesti keel. Väga paljud venekeelsed poliitikud seda ei suuda.

Kohalik omavalitsus on põhiseaduslik institutsioon ning selle organid (sh volikogu) peavad töötama riigikeeles. Tuleks analüüsida olukorda nendes kohaliku omavalitsuse volikogudes, kus varem on olnud või on praegugi probleeme eesti töökeelega (Narva, Sillamäe, Maardu). Kaaluda võiks valimisseaduste täiendamist sättega, mille kohaselt kinnitab saadikukandidaat kandideerides, et tema keeleoskus on piisav volikogu töös osalemiseks. Keeleeksami sooritamist või keeletunnistust ei peaks aga kandideerimisel nõudma, kuna see ei oleks proportsionaalne taotletava eesmärgiga tagada volikogude eestikeelne töö.

4.2. Eesti keel hariduses

Põhiseaduse § 37 lõige 4 sätestab, et igaühel on õigus saada eestikeelset õpetust ning et vähemusrahvuse õppeasutuses valib õppekeele õppeasutus. Hariduse kättesaadavaks tegemiseks peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Igaühe õigus saada eestikeelset õpetust tähendab seda, et see õigus on nii eestlastel kui ka kõikidel teistel Eestis elavatel rahvustel.

Kuna hariduse keel on eesti keel, on iseenesest mõistetav, et nii haridusasutuste juhid kui ka õpetajad oskavad oma tööülesannete täitmiseks vajalikul tasemel eesti keelt. Keeleseaduse alusel peavad muus keeles õpetavad pedagoogid (sh lasteaiatõpetajad) oskama eesti keelt vähemalt B2-tasemel, eesti keele või eesti keeles õpetavad õpetajad, koolijuhid ja nende asetäitjad aga C1-tasemel. Praegu see paraku nii ei ole.

Kõige viletsam on olukord koolieelsetes lasteasutustes, kus kogu Eestis on praeguse seisuga 1194 lasteaiatöötajat, kelle keeleoskus ei vasta neile seaduse alusel kehtestatud nõuetele (49 lasteaiadirektorit, asetäitjat või õppealajuhatajat, 794 õpetajat ning 351 õpetaja abi). Narvas, Kohtla-Järvel, Jõhvis ja Sillamäel on üldhariduskoolides kokku veidi üle 500 nõuetele mittevastava töötaja, Tallinnas umbes 100, neist 1 koolidirektor.

Seega võib öelda, et põhiseaduslik õigus saada eestikeelset õpetust ei ole kõigile muu emakeelega õpilastele tagatud. Isegi kui nad seda tahaksid, ei ole kohalikud omavalitsused haridusasutuse pidajatena suutnud seda tagada. Seda, et tegemist ei ole pelga poliitilise loosungi, vaid vajadusega, kinnitavad uuringud, mille kohaselt peavad vene emakeelega lapsevanemad eestikeelse hariduse omandamist oluliseks, kuid vene õppekeelega koolides töötavate õpetajate ebapiisav eesti keele oskus seda ei toeta.¹

Kuna probleem on süsteemne, ei ole seda võimalik lahendada järelevalvemeetmetega (Keeleinspeksiooni pidevad kontrollid, ettekirjutused, hoiatused jne).

Ettepanek on analüüsida hariduse keelt sätestavaid õigusakte ning pakkuda välja muudatused, mis tagaksid põhiseaduses sätestatud igäihe õiguse saada eestikeelset õpetust, sõltumata rahvusest ja emakeelest (peatähelepanu eesti keele ja eestikeelse aineõppe laiendamisele põhikoolis ning eesti keele õppele koolieelsetes lasteasutustes). Samal ajal tuleb tagada ka Eesti poolt ratifitseeritud vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni artiklis 14 sätestatud õigused.

4.3. Standardite keelsus

Keeleseaduses ja põhiseaduses sätestatud õigust eestikeelsele asjaajamisele, suhtlemisele ja tööalasele teabele piirab standardite võõrkeelsus. Kahetsusväärsel kombel on standardite temaatika jäänud päevakajalisemate keelepoliitiliste teemade (nt õppekeel venekeelses hariduses, töötajate keeleoskus jms) varju.

Mida aeg edasi, seda rohkem on võõrkeelsete standarditega muret, selles valdkonnas on inglise keele võidukäik olnud silmanähtav, nii et pikas vaates võib see hakata pärssima ka eestikeelse oskussõnavara arengut.

1999. aasta tehnilise normi ja standardi seadus sätestas, et standardi kohustuslikuna sätestamise korral pidi selline standard olema tervikuna eesti keeles avaldatud; võõrkeelse standardi puhul

¹ Vt nt Analüüs ja ettepanekud eesti keele õppe tõhustamiseks põhikoolis. https://www.hm.ee/sites/default/files/analuus_ja_ettepanekud_eeesti_keelee_õppe_tõhustamiseks_põhikoolis.pdf.

tuli tehnilises normis märkida, milline ametiasutus annab standardi kohta teavet eesti keeles. Standarditega seonduva üle tegi järelevalvet Standardiamet. Alates 1. aprillist 2000. aastal tegutseb Mittetulundusühing Eesti Standardikeskus, riigiametina tegutsenud Standardiamet lõpetas tegevuse 1. aprillil 2000. aastal. Praegu kehtivas toote nõuetele vastavuse seaduses sellist nõuet ei ole. Seaduse § 40 lõike 5 kohaselt on eestikeelne vaid algupärane Eesti standard. Sama paragrahvi lõige 6 sätestab:

„(6) Rahvusvahelise ja Euroopa standardiorganisatsiooni standardi või teise riigi algupärase standardi ülevõtmisel Eesti standardiks ei pea vastuvõetud standard olema eestikeelne. Ülevõetud standardi teeb Eesti standardiorganisatsioon kättesaadavaks vähemalt ühes sellise standardi väljatöötanud standardiorganisatsiooni ametlikus keeles. Ülevõetud standardi eri keeltes versioonid on samaväärsed.“

„Eesti keele arengukava 2001–2017“ elluviimise vahearuanandes (2011–2012) on märgitud:

„Üha enam on ka probleeme võõrkeelsete standarditega, Eestis kehtivast 24495 standardist on eesti keelde tõlgitud vaid 1361 (5,5%) (2017. aastal vastavalt 26 059 ja 1635 ehk 6,3% I.T). Kehtivad õigusaktid ei pane ühelegi organisatsioonile kohustust Eestis kehtivaid võõrkeelseid standardeid eesti keelde tõlkida, kuigi paljude standardite järgimine on tehtud õigusaktidega kohustuslikuks ning tegemist on olulise tööalase teabega.“

Aruande lõpus teeb keelenõukogu hulga ettepanekuid „Eesti keele arengukava 2011–2017“ täiendamiseks, standardite kohta tehakse järgmine ettepanek:

„Täiendada standardite vastuvõtmist reguleerivaid õigusakte, et sätestada õigusaktidega kohustuslikuks tehtud või laia kasutusala standardite eesti keelde tõlkimise kohustus või võõrkeelse standardi kohta eestikeelse teabe andmise kohustus.“

Arengukava elluviimise järgmises vahearuanandes (2013–2014) nenditakse, et see ülesanne on täitmata ning tehakse taas kord sama ettepanek. Seda ei ole täidetud.

Ettepanek on täiendada standardite vastuvõtmist reguleerivaid õigusakte, et sätestada õigusaktidega kohustuslikuks tehtud või laia kasutusala standardite eesti keelde tõlkimise kohustus või võõrkeelse standardi kohta eestikeelse teabe andmise kohustus.

4.4. Eesti keel tervishoius

Põhiseaduse § 28 lõige 1 ütleb, et igaühel on õigus tervise kaitsele. See tähendab, et tervise kaitse on inimese põhiõigus ning riigi kohus on tagada tervishoiusüsteemi tõhus toimimine. Kuna Eesti riigikeel on eesti keel ning riigi ülesanne on eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade, peab igaühele olema kättesaadav eestikeelne tervishoiuteenus. Keeleinspektsiooni viimaste aastate järelevalvetulemused aga näitavad, et eestikeelse tervishoiuteenus kättesaadavusega on mõnes Eesti piirkonnas suuri probleeme.²

2012. aastal kontrolliti 226 töötaja (arstid, meditsiiniõed, proviisorid, farmatseudid, hooldustöötajad) eesti keele oskust, kusjuures tuvastati 183 ilma nõutava keeleoskusega töötajat.

² Põhjalikumalt olen sel teemal kirjutanud Õiguskeele 2016. aasta neljandas numbris. Vt **I. Tomusk**. Arstide keeleoskus keelejärelevalve pilgu läbi. – Õiguskeel 2016, nr 4. https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/ilmar_tomusk_arstide_keeleskus_keelejarelevalve_pilgu_labi_par.pdf

2013. aastal kontrolliti 725 töötaja eesti keele oskust, tuvastati 519 ilma nõutava keeleoskusega töötajat. 2014. aastal kontrolliti 94 töötaja eesti keele oskust, tuvastati 91 ilma nõutava keeleoskusega töötajat. 2015. aastal kontrolliti 45 töötaja eesti keele oskust, tuvastati 37 ilma nõutava keeleoskusega töötajat. 2016. ja 2017. aastal olid arvud vastavalt 51 ja 9 ning 216 ja 140. Seega tuvastati puudulik eesti keele oskus enam kui 70%-l kontrollitud tervisevaldkonna töötajaist. Kontrollitakse meditsiiniastutusi, mille töötajate kohta on esitatud kaebusi. Kaebuste asjaolude väljaselgitamine võib viia põhjalikuma kontrollini. Peamiselt on tegemist Ida-Virumaal tegutsevate haiglate töötajatega, kuid kontrollitute hulgas oli ka muudes Eesti piirkondades tegutsevaid farmatseute, perearste, meditsiiniõdesid ning hooldajaid. Inspektsiooni järelkontrollidest selgub, et ettekirjutuse sooritada nõutav tasemeeksam on täitnud umbes 30% töötajaist.

Keeleseaduse alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruse „Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded“ § 9 punkt 8 sätestab, et arstidelt nõutakse keeleoskust vähemalt C1-tasemel. Meditsiiniõdedelt nõutakse sama määruse § 8 punkti 9 kohaselt B2-tasemel eesti keele oskust. Nii C1-tasemel kui ka B2-tasemel keeleoskus võimaldaks meditsiinitöötajal patsientidega üsna vabalt suhelda.

Nõutud hariduse omandanud arstist või õest saab tervishoiutöötaja alates hetkest, kui ta on kantud tervishoiutöötajate riiklikusse registrisse. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse (TTKS) § 27 lõige 1 sätestab, et registreerimine annab tervishoiutöötajale õiguse osutada tervishoiuteenuseid kvalifikatsiooni tõendavas dokumendis ja registreerimisel väljastatavas registreerimistõendis märgitud kutse või eriala piirides. Seega peaks registrisse kandmine tähendama, et riik on isikule tervishoiuteenuse osutamise õigust andes veendunud, et ta vastab kõikidele õigusaktidega seatud tingimustele.

Riikliku registri ülesanne on sõnastatud TTKS § 27¹ lõikes 2.

„(2) Tervishoiutöötajate riikliku registri eesmärk on registreerida tervishoiutöötajaid, et tagada tervishoiuteenuse tarbija riiklik kaitse tervishoiuteenuse osutamise kaudu selleks nõutud kvalifikatsiooni omavate isikute poolt ja nende üle järelevalve ning vajalikud andmed valitsusasutustele seadustest ja teistest õigusaktidest tulenevate tervishoiuvaldkonna juhtimise ja korraldamise ülesannete täitmiseks ning tervisestatistika korraldamiseks.“

Nii peaks riiklikus registris olema ainult need tervishoiutöötajad, kelle eesti keele oskus, mis on kutsekvalifikatsiooni lahutamatu osa, vastab keeleseaduse alusel kehtestatud nõuetele ning kes suudavad patsientidega eesti keeles suhelda. Ometi nähtub inspektsiooni andmetest, et teenust osutavad sajad nõuetele mittevastavad meditsiinitöötajad. Kui uurida, milliseid andmeid nõuab riik isikult, kes soovib end kanda tervishoiutöötajate riiklikusse registrisse, selgub, et andmeid keeleoskuse kohta ei nõutagi.

TTKS § 28 lõike 2 alusel kinnitab valdkonna eest vastutav minister registreerimistaotluses esitatavate andmete loetelu. Sotsiaalminister on vastava määruse kinnitanud 2001. aastal, seda on muudetud vaid üks kord, 2012. aastal, kui kinnitati uus registreerimistaotluse vorm. Nõutavate andmete hulgas on ees- ja perekonnanimi, sugu ja isikukood (selle puudumisel sünniaasta, -kuu ja -päev), andmed kutse ja eriala kohta, kvalifikatsiooni tõendavad andmed (andmed kutset ja

eriala tõendavate dokumentide kohta, töökohad viimasel viiel aastal, elukoht ja muud andmed). Kuid vaatamata sellele, et meditsiinitöötaja peaks olema suuteline töötama eesti keeles ning TTKS räägib tervishoiuteenuse tarbija riiklikust kaitsest, ei soovita teada, kas taotluse esitaja oskab eesti keelt.

Loomulikult võib väita, et Keeleinspeksioon kontrollib arsti keeleoskust ja teeb vajaduse korral ettekirjutuse. Samuti võib väita, et eespool nimetatud keelenõuete määruse § 3 lõige 3 sätestab, et töötaja keeleoskusnõude täitmise eest vastutab tööandja. Kuid mida peaks tegema haiglajuht keeleoskamatu arstiga, kellele on registrisse kandmisel kinnitatud, et ta vastab kõigiti tervishoiutöötajale esitatavatele nõuetele? Ning mida peaks mõtlema arst, kelle riik on tunnistanud kõlblikuks, kuid kellele keeleinspeksioon teatab, et tegelikult ei ole tal õigust inimesi ravida?

Enamik Euroopa riikidest kaitseb oma patsientide õigust suhelda arstiga riigikeeles. Norras peavad kõik arstid, kes tulevad tööle väljastpoolt Põhjamaid, tegema norra keele 3. astme testi või Bergeni testi (kõrgtase) vähemalt 500-punktilise summaga (maksimum 750) ning läbima suulise suhtluse ja erialakeele kursuse. Erialaeksamid tuleb sooritada norra keeles.

Rootsis valitseb suur arstide ja muude tervishoiutöötajate põud ning uusi töötajaid otsitakse rahvusvaheliste personaliotsingufirmade ja eri veebilehtede kaudu. Saabumisriigist olenemata kehtib kõikide arstide ja õdede kohta rootsi keele oskuse nõue vastavalt C1- või B2-tasemel. Tähtjatu leping arstiga sõlmitakse pärast rootsi keele eksami sooritamist.

Taanis peavad kolmandatest riikidest pärit arstid sooritama 3. taseme taani keele eksami (B2), samuti tuleb sooritada suuline ja kirjalik erialatest, läbida Taani meditsiiniõiguse kursus ja testid, mis kõik toimuvad taani keeles.

Saksamaa korraldab kolmekuulisi (420 tundi, s.t 35 tundi nädalas ehk sisuliselt täistööaeg) keelekursusi inimestele, kes soovivad arstina tööle asuda. Need toimuvad enne erialaeksameid ja dokumentide hindamist, mille käigus tehakse kindlaks, kas taotleja erialane väljaõpe vastab Saksa standarditele. Keelekursuste eesmärk on lihvida erialast saksa keelt, aga ka patsientide, hooldustöötajate ja kaastöötajatega suhtlemise strateegiat.

Kuna Eesti ei nõua tervishoiutöötajatelt registrisse kandmisel eesti keele oskust, siis oleme jõudnud selleni, et meile saabuvad tööle kolmandate riikide arstid, kes eesti keelt ei oska ning kellel on seetõttu patsientide ja kolleegidega suhtlemisel suuri probleeme. Keeleseaduse täitmise järelevalvega ei ole neid probleeme võimalik lahendada, sest keelt paari nädala või kuuga selgeks ei õpi ning kord juba tööle võetud arstil kipub ka õpimotivatsioon langema.

Suurbritannia General Medical Council, meie Terviseameti analoog, on keele tähtsust arsti töös hinnanud järgmiselt: „Kõikidel Suurbritannias praktiseerivatel arstidel peab olema vajalik inglise keele oskus, et nad oleksid võimelised efektiivselt suhtlema ega seaks ohtu oma patsientide turvalisust. Suhtlemine tähendab kõnelemist, lugemist, kirjutamist ja kuulamist.“

Kuigi põhiseaduse § 28 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus tervise kaitsele ning asjaomastes õigusaktides on sätestatud tingimused eestikeelse tervishoiuteenuse tagamiseks, raskendavad eestikeelse arstiabi kättesaadavust lüngad madalama astme õigusaktides ning täidesaatva võimu tegevusetus nende lünkade kõrvaldamisel, mis lõppkokkuvõttes seab küsimärgi alla põhiseaduses sätestatud eesmärgi tagada igaühe tervisekaitse.

Esmakordselt pöördus Keeleinspeksioon meditsiinitöötajate keeleoskust puudutavate regulatsioonide täpsustamise ettepanekuga valitsuse poole 2006. aastal, järgnevatel aastatel suheldi sel teemal tulemusi saavutamata Terviseametiga. 2016. aasta lõpus teatas Sotsiaalministeerium, et ette on valmistatud eelnõu, mille kohaselt nõutaks kolmandate riikide tervishoiutöötajatelt, kes soovivad Eestis praktiseerida, lisaks 2–6-kuulisele tööpraktikale ka seda, et nad läheksid õppima eesti keelt ning esitaksid Terviseametile ka sellekohase tõendi.

2018. aasta aprillis esitas Vabariigi Valitsus Riigikogule tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja ravikindlustuse seaduse muutmise seaduse eelnõu, mis artikli kirjutamise ajaks oli läbinud esimese lugemise. Koos seaduseelnõuga esitati ka tervise- ja tööministri määruse „Välisriigis kvalifikatsiooni omandanud isikule vastavuseksami koostamise, korraldamise ja hindamise kord“ kavand. Selle kohaselt peavad meditsiinitöötajad, kes on kvalifikatsiooni omandanud väljaspool Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriike või Šveitsi, läbima Eestis tööpraktika ning sooritama eestikeelse testi. Kui eelnõust saab seadus ja määrus sellisel kujul vastu võetakse, lahendab see osaliselt meditsiinitöötajate keeleoskuse probleemi.

Ettepanek on sätestada asjaomastes õigusaktides, et meditsiinitöötaja peab enne registrisse kandmist tõendama oma eesti keele oskust või vähemalt osalemist eesti keele õppes keelefirmas, millele on Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt antud tegevusluba. Ebapiisava keeleoskuse puhul võiks tegevusloa väljastada tähtajaliselt (3–5 aastat), mille vältel jõuaks meditsiinitöötaja omandada riigikeele keeleseaduse alusel sätestatud tasemel.

4.5. Ajaloolise vene vähemuse õigus kasutada suhtlemisel valla territooriumil asuvate ametiasutustega oma keelt pärast haldusreformi

Põhiseaduse § 51 lõige 2 sätestab, et paikkondades, kus vähemalt pooled püsielanikest on vähemusrahvusest, on igaühel õigus saada riigiasutustelt ja kohalikest omavalitsustelt ning nende ametiisikutelt vastuseid ka selle vähemusrahvuse keeles. Veidi täpsema regulatsiooni annab keeleseaduse § 9 lõige 1, kasutades aga samal ajal põhiseadusest erinevat terminoloogiat, kuna põhiseadus kasutab terminit „paikkond“, mis ei pruugi olla otseselt seotud omavalitsuspiiridega, keeleseadus aga piiritleb vähemusrahvuse õiguse kasutada oma keelt konkreetse omavalitsusüksuse piiridega: „Omavalitsusüksuses, kus vähemalt pooled püsielanikud on vähemusrahvusest, on igaühel õigus pöörduda selle omavalitsusüksuse territooriumil tegutseva riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuse poole ning saada nendelt ja nende ametnikult ja töötajalt eesti keeles antavate vastuste kõrval ka vastuseid selle vähemusrahvuse keeles.“

Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes arutletakse terminite „paikkond“ ja „omavalitsusüksus“ kasutamise üle põhiseaduses ja keeleseaduses.

„Ühest küljest võib väita, et kuna PS eristab nimetatud mõisteid, siis ei tohiks ka seadusandja neid samastada. KeeleS §-s 9 on seadusandja seda siiski teinud ning PS § 51 lõikes 2 sätestatud

õiguse (ja ka PS § 52 lg 2) sisustanud kohaliku omavalitsuse kaudu. Arvestades omavalitsuste väiksust ja seega eelduslikult seal elava kogukonna homogeensust, on selline lähenemine põhjendatud ega tohiks seada vähemusrahvusi ebasoodsasse olukorda. Paikkonna ja kohaliku omavalitsuse range eristamine võib muuta ka eri keelte kasutuse korraldamise ühe ja sama kohaliku omavalitsuse piirides praktikas vägagi keerukaks ning oleks inimesele ebaselge (nt sama valla ühes külas saab kasutada vähemusrahvuse keelt, teises külas või valla keskses aga mitte). Tuleb siiski lisada, et olukorra muutudes (nt haldusreformi tulemusel omavalitsuste arvu olulisel muutumisel) võib seadusandjal tekkida kohustus anda paikkonna mõistele uus sisu, tagamaks KeeleS kooskõla PS-ga. Seejuures administratiivsetel raskustel ei või olla määravat rolli keelekasutuse korraldamisel.⁴³

Vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seaduse § 1 kohaselt käsitatakse vähemusrahvusena Eesti kodanikke, kes elavad Eesti territooriumil, omavad kauaaegseid, kindlaid ja kestvaid sidemeid Eestiga, erinevad eestlastest oma etnilise kuuluvuse, kultuurilise omapära, religiooni või keele poolest ning on ajendatud soovist üheskoos alal hoida oma kultuuritavasid, religiooni või keelt, mis on aluseks nende ühisele identiteedile.

Nii käsitatakse vähemusrahvusena Eestis kaua aega elanud ning kindlaid ja kestvaid sidemeid omavaid vene rahvusest Eesti Vabariigi kodanikke. Seni on see õigus olnud Peipsi-äärsetes omavalitsustes elavatel vene vähemusrahvusest inimestel, kes on Eestis elanud aastasadu ja kes on suures osas Eesti Vabariigi kodanikud.

Näiteks kuulus selliste omavalitsuste hulka 2017. aasta alguse seisuga Alajõe vald. Statistikaameti andmetel elas Alajõe vallas 1. jaanuari 2017. aasta seisuga 581 inimest, neist 430 olid Eesti Vabariigi kodanikud. Enam kui pooled 430-st Eesti Vabariigi kodanikust ehk 371 inimest rääkis emakeelena vene keelt. Seega tuli Alajõe valla ametiasutusel võtta isiku soovil menetlusse vähemuskeelne dokument, selle tõlkimist eesti keelde ametiasutus nõuda ei saanud. Ametiasutusel tuli vastus Alajõe vene rahvusest elaniku venekeelsele avaldusele anda vene keeles, kuid see tuli koostada ka omavalitsuse ametlikus asjaajamisekeeles ehk eesti keeles.

Lisaks Alajõe kuulusid vähemusrahvuskeelse enamusega omavalitsuste hulka varasema haldusjaotuse kohaselt Peipsiääre vald, Piirissaare vald, Kallaste linn ja Mustvee linn. Pärast haldusreformi jõustumist see olukord muutus ning otsused vähemusrahvuskeelse asjaajamise kohta tehakse 1. jaanuaril 2018. a olnud seisuga.

Mõnes uusvallas (nt Tartu vald, millega ühines Piirissaare vald; uus Alutaguse vald, mille moodustavad Alajõe vald, Iisaku vald, Illuka vald, Mäetaguse vald ja Tudulinna vald; uus Peipsiääre vald, mille moodustavad pärast haldusreformi Alatskivi vald, Kallaste linn, Pala vald, Peipsiääre vald ja Vara vald; uus Mustvee vald, mille moodustavad pärast ühinemist Avinurme vald, Kasepää vald, Lohusuu vald, Mustvee linn ja Saare vald), kus uue valla moodustanud vanades valdades oli vene vähemusrahvusest isikutel õigus omakeelsele suhtlemisele valla territooriumil tegutsevate ametiasutustega, ei küündi vene vähemusrahvusest elanike osakaal

³ Vt Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017. <http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=56&p=51>.

enam kuskil üle 50% ning õigust pöörduda riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse asutuse poole oma keeles ja saada omakeelseid vastuseid enam ei ole.

Ettepanek on analüüsida 1. jaanuari 2018. aasta seisuga neis valdades tekkinud olukorda ning otsustada, kas keeleseaduse §-s 9 kasutatud termin „omavalitsusüksus“ on piisav ajaloolise vene vähemuse õiguste kaitseks või tuleks seda muuta, andes põhiseaduses kasutatud terminile „paikkond“ haldusreformi järel uue sisu.