

Keeleoskuse tõendamine ja sellega seotud probleemid

Ilmar Tomusk

Keeleameti peadirektor

Eesti keele oskuse tõendamine on eesti õppekeelele üleminekuga muutunud järjest aktuaalsemaks, kuid samad põhimõtted kehtivad ka teiste keeleoskust nõudvate ametikohtade puhul. Kirjeldan järgnevalt, kuidas on see reguleeritud keeleseaduses¹ ning milliste probleemidega asjaosalised keeleoskuse tõendamisel kokku puutuvad.

Kes peab oma keeleoskust tõendama?

Keeleoskuse kohustusliku tõendamise puhul on levinud müüt, et seda nõutakse ainult mitte-eestlastelt. Küsitakse, miks eestlased ei pea oma keeleoskust tõendama. Selline teemapüstitus ning küsimus on mõnevõrra eksitavad. Keelenõuete kehtestamise alus ei ole isiku rahvus ega emakeel². Oma keeleoskust peavad tõendama kõik, kellele on seaduse alusel keeleoskuse nõue kehtestatud. Kuid keeleseaduse § 26 lg 3 sätestab, et tasemeeksamit ei pea sooritama need, kes on omandanud põhi-, kesk- või kõrghariduse eesti keeles.

Nii on eestikeelse hariduse omandanud isik tasemeeksamist vabastatud, eksami peab tegema see, kes ei ole ühtki seaduses nimetatud haridustaset omandanud eesti keeles. Eestlased on üldjuhul õppinud eestikeelses koolis ega pea seetõttu tasemeeksamit sooritama.

See tähendab, et kui ka muust rahvusest isik on omandanud kas põhihariduse, keskkariduse või kõrghariduse eesti keeles, ei pea ka tema tasemeeksamit sooritama. Kui eesti rahvusest isik ei ole ühtki nimetatud haridustaset eesti keeles läbinud, tuleb ka temal Eestis tööle asudes tõendada oma eesti keele oskust tasemeeksamil, kuigi ta on eesti rahvusest ja tema emakeel on eesti keel, mida ta hästi oskab. Näiteks tuleb välismaal eesti peres üles kasvanud, eesti emakeelega ning laitmatult eesti keelt kõneleval, kuid võõrkeelse hariduse omandanud isikul sooritada eesti keele kui võõrkeele tasemeeksam. Eesti keelt võõrkeelena kõnelev, kuid põhi-, kesk- või kõrghariduse eesti keeles omandanud ning mitte sugugi nii hästi eesti keelt oskav inimene on aga tasemeeksami sooritamiseks vabastatud.

Korduvalt on juttu olnud sellest, et eesti keele kui võõrkeele tasemeeksami sooritamise nõue eesti keelt emakeelena või emakeele kõneleja tasemel oskavale inimesele ei ole põhjendatud, sest tema keeleoskus on ilmselge, kuid keeleseaduses puudub alus sellise inimese tasemeeksamist vabastamiseks. Arutelud selle üle, kas eesti keelt emakeelena valdav, kuid võõrkeeles (vene, inglise vms) hariduse omandanud inimene peaks tegema tööle asumisel eesti

¹ RT I, 30.01.2025, 3.

² Emakeele all mõistetakse esimese keelena kõige varasemas lapsepõlves vanemalt või kasvatajalt omandatud keelt, mida inimene harilikult kõige paremini oskab, vt [EKSS] „Eesti keele seletav sõnaraamat“ 2009; David Crystal järgi võib isikul olla mitu emakeelt, kuid eri emakeelte oskus võib eri keelekasutusolukordades olla erineval tasemel, vt www.davidcrystal.com/Files/BooksAndArticles/-4144.pdf. Keeleameti järelevalvepraktikas on ette tulnud inimesi, kes ei ole eesti rahvusest ega ole käinud päevagi eestikeelses koolis, kuid oskavad eesti keelt emakeelekõneleja tasemel.

keele tasemeeksami, on tühja jooksnud, kuigi igast valdkonnast võib tuua näiteid olude sunnil Lääne või Ida poole sattunud ja sealse keeles ka hariduse saanud inimeste kohta, kes on säilitanud eesti keele oskuse emakeelekõneleja tasemel.

Sama kehtib ka eespool kirjeldatud juhtumil eesti peres üles kasvanud, eesti emakeelega noorte puhul. Kellelgi ei tule pähe neilt eesti keele tunnistust nõuda. Aga kui keegi peaks siiski küsima või nõudma tasemeeksami tunnistust, tuleb see esitada. Ilma tasemeeksamit sooritamata aga keeletunnistust ei saa.

Vastust vajab ka küsimus, kas emakeelekõneleja eesti keele oskust sobib mõõta eesti keele kui võõrkeele eksamil.

Kui tööandjal peaks tekkima kahtlus kellegi eesti keele oskuse vastavuse kohta, siis on tal õigus pöörduda Keeleameti poole selle kohta hinnangu saamiseks. Vahest oleks otstarbekas sätestada keeleseaduses, et isik, kes valdab eesti keelt emakeelena või emakeelekõneleja tasemel, ei pea eesti keele tasemeeksamit tegema. Selleks oleks vaja leida kõiki pooli rahuldav ja juriidiliselt pädev viis emakeeleoskuse hindamiseks ja kinnitamiseks.

Olukorda tuleks analüüsida ning selgitada välja, kas eesti keele kui võõrkeele tasemeeksami sooritamise nõue eesti keelt emakeelena kõnelevale inimesele on mõistlik ja eesmärgipärane.

Eesti keele oskuse hindamine ja tõendamine

28.12.2022 seadusemuudatusega³ lisati eesti keele oskus õpetajate kvalifikatsiooninõuete hulka. Alates 1. augustist 2023 ei tohi koolijuhid ning alates 1. augustist 2024 õpetajad töötada, kui neil puudub ametikohal nõutav eesti keele oskus.

Esmapilgul näib keeleoskuse tõendamine lihtne – kui keeletunnistus on olemas, on keeleoskus tõendatud, kui see puudub, tuleb minna eksamile. Kuid pealtnäha lihtne toiming osutub kohaldamisel üsna keeruliseks ning toob esile nii mõnegi probleemi.

Keeleseaduse § 24 lg 1 sätestab, et eesti keele oskust hinnatakse tasemeeksamil, § 27 lg 1 lisab, et eesti keele tasemeeksami sooritanud isikule väljastab Haridus- ja Noorteamet eesti keele tasemetunnistuse. Paraku on keeletunnistusi väljastatud eri aegadel varem kehtinud keeleseaduste alusel, need on kandnud erinevaid nimesid ning nende sisuline väärtus on erinev.

Alates 1. juulist 2008 korraldatakse eesti keele eksameid Euroopa Keeleõppe raamdokumendi tasemetel **A2, B1, B2 ja C1**.⁴ Tegelikult on keeletasemeid rohkem. On algaja A1-tase ning (haritud!) emakeelekõneleja keeleoskusele lähedane C2-tase. A1- ega C2-taseme eksameid Eestis ei korraldata, kuigi näiteks toidukullerid, kui neile keeleoskuse nõue kehtestada, saaksid A1-tasemega kenasti hakkama. Eesti keele õpetajate puhul oleks aga igati kohane C2-tase. Praegu võib eestikeelset ainet, sealhulgas eesti keelt, õpetada ka õpetaja, kes on C1-taseme

³ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (eestikeelsele õppele üleminek). [RT I, 28.12.2022, 8.](#)

⁴ Keeleseaduse muutmise seadus–Riigi Teataja. [RT I 2007, 17, 82.](#)

eksami sooritanud minimaalse punktisummaga ehk 60 punktiga. Sellisel õpetajal on õigus töötada nii eestikeelsele õppele üleminekuks valmistuvas koolis kui ka tavapärasel eesti õppekeelel koolis, kuid võib eeldada, et eestlastele eestikeelset ainet (olgu siis matemaatika, keemia, ajalugu või geograafia) õpetades, rääkimata eesti keele õpetamisest, jääb selline õpetaja oma keeleoskusega hätta, kuna õpilaste keeleoskus võib olla tunduvalt parem kui õpetajal. Inglismaal keeleõppekorraldusega tutvudes sain teada, et seal õpetab inglise keelt siiski vaid emakeelekõneleja tasemel keelt oskav inimene, kuigi õpetajad võivad olla eri rahvusest ning pärit paljudest riikidest.

Seetõttu tasuks kaaluda nii A1-taseme kui ka C2-taseme eksamite korraldamist.

Varasemad tasemed ja keelekategoriad

Enne 1. juulit 2008 korraldati eesti keele eksameid **alg-, kesk- ja kõrgtasemel**.⁵ Need on keeleseaduses võrdsustatud kehtivate keeletasemetega, kusjuures algtase vastab B1-tasemele, kesktase B2-tasemele ning kõrgtase C1-tasemele. Keeleameti pikaajaline järelevalvepraktika näitab, et nii üht kui ka teist liiki tasemeeksamid mõõdavad isiku keeleoskust piisavalt hästi, tasemetunnistuse omanik võib olla kindel, et tema keeleoskus vastab tunnistusele märgitud tasemele.

Keeleseaduses on nimetatud veel kolmandatki keeletunnistuse liiki – **töölase keeleoskuse kategooriatunnistus**. Kategooriaeksameid hakati korraldama 1989. aastal vastu võetud ENSV keeleseaduse alusel⁶ ning neid korraldati kuni 30. juunini 1999.

See eksamisüsteem oli algusest peale vildakas mitmel põhjusel: puudus täiskasvanutele eesti keele õpetamise kogemus, ei jätkunud erialase ettevalmistusega õpetajaid, rääkimata täiskasvanutele mõeldud õpikutest. Eksameid võtsid tihti vastu needsamad õpetajad, kes kursustel eesti keelt õpetasid, eksamiteemad (nt minu päev, minu kodutee, minu töö jms) olid ette teada ja keelekursustel läbi võetud ehk mehaaniliselt pähe õpitud. Keeletunnistused olid paberil ilma turvaelementideta ning neid võltsiti massiliselt.

Eksamikorralduse puudustele juhtisid tähelepanu ka Eestit nõustanud väliseksperdid. Näiteks külastas 1994. ja 1995. aastal keeleeksameid Virginia Ülikooli Carteri keskuse asedirektor ning tunnustatud keeleoskuse hindamise ekspert Joyce Neu. Kultuuri- ja haridusminister Peeter Kreitzbergile esitatud eksamikorraldust ja eksami sisu analüüsivates raportites⁷ osutas ta järgmistele puudustele: eksam ei ole standardiseeritud, puudub eksamikorralduse juhend, hindamiskriteeriume ega eri kategooriate nõudeid ei ole eksaminandidele teatavaks tehtud, eksamimaterjale ei säilitata, hindeid paneb üks eksaminaator teistega nõu pidamata, tulemuse otsustamisel ei ole peamine keeleoskus, vaid keelevälised teadmised, vastata lubati ka vene keeles jne.

⁵ Keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus. [RT I 1999, 16, 275](#).

⁶ Juhend keeleoskuse nõuete rakendamise kohta Eesti NSV-s, kinnitatud Eesti NSV Riikliku Töö ja Sotsiaalküsimuste Komitee määrusega nr 10 14. juulist 1989. a.

⁷ 09.10.1995. a kiri nr 5231, Eesti Vabariigi Kultuuri- ja Haridusministeerium.

Kui kategooriaeksamite juures midagi positiivset otsida, siis oli selleks suurepärase sooritusprotsent: kui eksamineeritav vajas töökohal näiteks D-kategooria tunnistust, milleni tema keeleoskus eksamikomisjoni hinnangul ei küündinud, siis anti talle B- või C-kategooria tunnistus, soovitati õppimist jätkata ning teatati järgmise eksami kuupäev.

Aastatel 2001–2007, kui oldi juba uuele, tasemeeksamite korrale üle mindud, tuvastas Keeleinspeksioon, et vaid 27,2% kategooriatunnistuse omanikest oskas eesti keelt talle välja antud tunnistusele märgitud tasemel.⁸ Kirjeldatud eksamisüsteem ei vastanud tänapäevasele arusaamale keeleoskuse hindamisest ning tööalase keeleoskuse kategooriatunnistused ei täitnud nende väljaandmise ajal ega täida ka praegu oma põhilist eesmärki: tagada keeleseaduses sätestatud valdkondades eestikeelne teave ja teenindus. Seetõttu on raske leida mingitki põhjendust, miks neid tunnistusi ei ole siamaani seadusega kehtetuks tunnistatud.

Segadused kategooriatunnistuste kehtivusega

1999. aastal otsustati, et kategooriatunnistused kehtivad veel kolm aastat⁹, kuid hiljem sellest otsusest loobuti ning tunnistused jäid poliitilise kompromissina kehtima tähtajatult.

28. juunil 2002 otsustas Riigikogu, et kategooriatunnistused tunnistatakse siiski kehtetuks 2004. aasta 1. jaanuarist.¹⁰ Hiljem seadust muudeti ning 1. jaanuaril 2004 jõustunud seadusemuudatusega sätestati kategooriatunnistuste ja tasemeeksamite vastavus selliselt, et kategooriad A, B ja C vastavad algtasemele, D vastab kesktasemele ning E ja F vastavad kõrgtasemele.

1. märtsil 2007 jõustunud keeleseaduse muudatusega tunnistati see vastavus omakorda kehtetuks, kuid 1. juulil 2011 jõustunud uue keeleseadusega jäeti kategooriatunnistused (taas poliitilise kompromissina) tingimuslikult kehtima.

Praegu sätestab keeleseaduse § 39 lg 2, et kategooriatunnistust arvestatakse keeleoskusnõude täitmist tõendava dokumendina isiku puhul, kelle keeleoskus on tööandja hinnangul piisav vastaval töö- või ametikohal töötamiseks. Seda sõltumata sellest, millise kategooriaga on tegemist. Tööandjal on kahtluse korral õigus pöörduda Keeleameti poole hinnangu saamiseks isiku keeleoskuse vastavuse kohta. Nii hindab töötaja keeleoskust tööandja, kes võib Keeleametilt nõu küsida, aga ei pea seda tegema.

Kokku sooritas aastail 1990–1999 kategooriaeksami umbes 110 000 inimest. Praegu on raske hinnata, kui palju on kategooriatunnistuse omanikke veel aktiivselt tööturul. Õpetajate puhul tuleb neid ikka ette ning kui töötaja keeleoskus vastab tööandja hinnangul kehtestatud tasemele, võib inimene oma töökohal jätkata, ilma et ta peaks uut tasemeeksamit sooritama. Siiski kohtavad keeleametnikud järelevalvet tehes haruharva kategooriatunnistuse omanikku, kelle keeleoskuse nad tööandja hinnangu alusel tema töö- või ametikohal nõutavale tasemele vastavaks tunnistavad, seetõttu tuleb paljudel neist minna tasemeeksamile.

⁸ Vt [Õiguskantsleri 10.11.2008 kiri nr 6–2/081072/00807772 haridus- ja teadusminister Tõnis Lukasele](#).

⁹ Keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus. [RT I 1999, 16, 275](#).

¹⁰ [Keeleseadus](#), 28.06.2002–31.08.2002.

Kategooriatunnistuse kehtetuks tunnistamine

Teoreetiliselt annab keeleseadus võimaluse kategooriatunnistus kehtetuks tunnistada. Seda on võimalik teha keeleseaduse § 28 lg 5 alusel juhtumipõhiselt.

Seadus sätestab, et eesti keele tasemetunnistusi väljastava asutuse juht algatab kuus kuud pärast keeleseaduse § 28 lg-s 1 nimetatud ettekirjutuse täitmiseks määratud tähtaja saabumist (keeleametnik on teinud keeletunnistuse omanikule eksami sooritamise ettekirjutuse, kuid eksam ebaõnnestus) eesti keele tasemetunnistuse või enne 1999. aasta 1. juulit välja antud tööalase keeleoskuse kategooriatunnistuse kehtetuks tunnistamise menetluse, kui tasemeeksamile saadetud isik ei ole selleks hetkeks sooritanud tasemeeksamit vähemalt keeletunnistusel märgitud tasemel.

See tähendab, et kui inimesel on keeletunnistus olemas, kuid ta saadetakse ebapiisava keeleoskuse tõttu tasemeeksamile ning ta ei soorita seda, tunnistatakse varem väljastatud keeletunnistus kehtetuks. Kuid seaduse sõnastuses on üks nüanss, mille tõttu on seda just kategooriatunnistuse puhul raske rakendada.

Kordame seaduses öeldut: olemasolev tunnistus tunnistatakse kehtetuks, kui tasemeeksamile saadetud isik ei ole selleks ajaks sooritanud tasemeeksamit **vähemalt keeletunnistusel märgitud tasemel**. Probleem on selles, et kategooriatunnistusele ei ole märgitud mitte mingisugust taset ning tunnistus ei ole seotud ühegi keeletasemega. Kehtiva keeleseaduse § 39 lg 2 mõte on, et mis tahes kategooriatunnistus tõendab mis tahes keeletaset, kui isiku keeleoskus on tööandja hinnangul piisav vastaval töö- või ametikohal töötamiseks.

Kas see tähendab seda, et kui isikul on mingi kategooriatunnistus ning ta kukub mingil tasemeeksamil läbi, tunnistatakse mistahes eksamil läbikukkunud inimese puhul kehtetuks mistahes kategooriatunnistus? Suure tõenäosusega ei ole see siiski olnud seadusandja mõte.

Tuleks analüüsida, kas kategooriatunnistuste kehtetuks tunnistamise praegune regulatsioon on asja- ja ajakohane, ning kaaluda varem korduvalt arutlusel olnud võimalust kategooriatunnistused seadusega kehtetuks tunnistada.

Keeleoskuse tõendamise erisused

Omajagu segadust on tekitanud ka keeleseaduses sätestatud eesti keele oskuse tõendamise erisuste rakendamine. 1999. aastal muudeti (1995. aastal vastu võetud) keeleseadust, täiendades seda tasemeeksamit käsitleva §-ga 5¹, millega lisati seadusesse säte, et tasemeeksamit ei pea sooritama isik, kes on omandanud eesti keeles põhihariduse, keskhariduse või kõrghariduse.¹¹

¹¹ Keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus. [RT I 1999, 16, 275](#).

Aastal 2000 määratleti põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses eestikeelse õppe mõiste: kool on eestikeelne juhul, kui 60% õppetööst toimub eesti keeles.¹² Keeleseadusesse jõudis see määratlus alles 2011. aastal, kui võeti vastu uus, praegu kehtiv keeleseadus.

Kuidas aru saada, kas haridus on omandatud eesti keeles?

Kõrghariduse puhul on märke õppekeele kohta tavaliselt diplomile lisatud akadeemilisel õiendil. Seal võib olla kirjas eesti keel, eesti ja vene keel, vene ja eesti keel, samuti eesti, vene ja inglise keel. Kuid on ka dokumente, kus see märke puudub.

Eestikeelse õppe mahtu protsentides ei ole akadeemilistel õienditel esitatud, kuid võib eeldada, et kui õppekeeleks on märgitud eesti keel, on kogu õppetöö (või vähemalt eespool viidatud mahus) toimunud eesti keeles.

Nii lihtne see siiski ei ole. Keeleametile on järelevalve käigus esitatud ka võõr-, sh vene filoloogia eriala lõpetanute akadeemilisi õiendeid, kus õppekeeleks on märgitud eesti keel. Õppeainete ja õppejõudude loetelu põhjal võib järeldada, et eestikeelse õppe osakaal ei saa olla palju suurem kui 50% (kui sedagi). Samas on ülikool kinnitanud, et õppekeel on olnud eesti keel. Sellega kinnitavad õppeasutused justkui, et inglise, soome või vene keelt õpetatakse ülikoolis eesti keeles, milles siiski on võimalik kahelda.

Niisama raske on eesti õppekeele osakaalu üle otsustada siis, kui õpe on toimunud akadeemilise õiendi kohaselt kahes või kolmes keeles. Õppeasutuses, kus õppurid on valdavalt vene emakeelega ja ka enamik õppejõududest räägivad vene keelt, on raske uskuda, et vähemalt 60% õppetööst on toimunud eesti keeles, kui õiendile on märgitud kaks õppekeelt.

On juhtumeid, kus formaalselt eestikeelse hariduse omandanud inimese keeleoskus on laitmatu. Kuid on ka neid, kelle keeleoskus on ühe või mitme osaoskuse puhul ebapiisav. Samas sätestab seadus, et eestikeelse hariduse omandanud inimene ei pea tasemeeksamit sooritama. Keeleseadus küll lubab saata (aga ei kohusta seda tegema) eestikeelse haridusega, kuid ebapiisava keeleoskusega inimese tasemeeksamile. Eksami sooritamise ettekirjutus peab aga olema ülimalt hästi põhjendatud, sest juba 1999. aastast alates on isikul, kellel on riiklikult tunnustatud diplom eestikeelse hariduse kohta, õigustatud ootus, et ta ei pea oma eesti keele oskust tasemeeksamil tõestama. Sellise ettekirjutusega seatakse peale isiku tegeliku keeleoskuse küsimärgi alla ka diplomi väljastanud õppeasutuses antud hariduse kvaliteet.

On ka küsimus, kas alati on vaja isik saata keeleeksamile, kui formaalselt (omandatud on eestikeelne tasemeharidus või sooritatud tasemeeksam) on keelenõue täidetud, kuid tegelikust keeleoskusest jääb mõnes osaoskuses veidi vajaka.

Seda enam, et isik võib sooritada eksami minimaalse 60 punktiga, mis ei tähenda, et puudused mõnes osaoskuses oleks kõrvaldatud. See koormab eksamisüsteemi ega väärtusta tegeliku keeleoskuse parandamist, mida saab teha vaid sihipäraselt õppides ja keeleoskust arendades.

¹² [RT I 2000, 33, 195.](#)

Keeleoskus on ajas muutuv, väga raske on tõmmata selget joont oskamise ja mitteoskamise vahele, kui keeleeksamil mõõdetakse nelja osaoskust (kuulamine, lugemine, rääkimine, kirjutamine), millel võib kogutud punktisummas olla erinev kaal. Samuti võib ühel ametikohal olla olulisem suuline, teisel kirjalik keeleoskus. Vahest võiks olla seaduses lisaks eksami sooritamise ettekirjutusele (kui isikul puudub eesti keele oskus / keeleoskust tõendav dokument) ka mingi vahepealne variant – näiteks suunata inimene keelekursustele ning hiljem kontrollida, kas tema keeleoskus on paranenud?

Arvukalt on ka juhtumeid, kus isikul on eestikeelse hariduse omandamist tõendav dokument, mis tähendab, et ta ei pea ametikohal nõutavat tasemeeksami sooritama. Kuid samal ajal on ta proovinud korduvalt tasemeeksami sooritada, kuid ei ole ületanud soorituskünnist ehk on saanud vähem kui 60 punkti. Nii jääb tööandjale arusaamatuks, millisest dokumendist töötaja keeleoskuse hindamisel lähtuda, kas eestikeelse hariduse omandamist tõendavast dokumendist, mille esitamisega on keelenõue justkui täidetud, või Haridus- ja Noorteameti teatisest, et ametikohale kehtestatud keeletasemele vastav eksam on jäänud sooritamata.

Teine ja niisama oluline probleem on, et eestikeelse hariduse omandamine ei ole seotud ühegi keeleseaduses sätestatud keeletasemega. Eestikeelse hariduse ehk siis eestikeelse põhi-, kesk- või kõrghariduse omandamist tõendav dokument tõendab eesti keele oskust nii A2- kui ka C1-tasemel. Nii tuleks leida võimalus ühitada õppekava läbimine konkreetse keeletasemega, et nii lõpetaja ise kui ka tema tulevane tööandja võiks olla veendunud, et eestikeelse haridusega inimene valdab tõesti eesti keelt talle välja antud dokumendis märgitud tasemel.

Eestis eesti keeles kõrghariduse omandanud inimese eesti keele oskus ei tohiks olla madalam kui C1-tase. Ei ole kahtlust, et ülikoolid suudavad lõpetajate eesti keele oskust hinnata, kuid kuskil peaks olema teave selle kohta, kas ja kuidas on seda tehtud sel juhul, kui tasemeeksami sooritamine ei ole õppekava läbimiseks nõutav.

Eestikeelse kõrghariduse puhul tuleb veel märkida, et eraldi eestikeelse magistriõppe läbimist ei peeta eestikeelseks kõrghariduseks, kui tegemist ei ole viieaastase magistriõppega või bakalaureuse- ja magistriõppe integreeritud õppega.

2013. aastal toimunud kohtuvaidluses (*Keeleamet vs. Narva Linnavalitsus*¹³) märkis Tallinna Ringkonnakohtus, et isik on omandanud kõrghariduse eesti keeles, kui tema bakalaureuse- või rakenduskõrgharidusõpe on toimunud 60% ulatuses eesti keeles, või siis, kui kõigi isiku läbitud kõrgharidusastmete peale kokku on õppetöö toimunud 60% ulatuses eesti keeles. See tähendab, et kui bakalaureuse- või rakenduskõrgharidusõpe on toimunud võõrkeeles ning pärast seda on isik läbinud magistriõppe eesti keeles, ei ole ta omandanud eestikeelset kõrgharidust. Küll aga on eestikeelse kõrghariduse nõue täidetud, kui 50% bakalaureuseõppest toimus eesti keeles ning pärast seda läbitud magistriõpe oli eestikeelne, sest nii ületab eestikeelse õppe osakaal kindlalt 60% õppetöö mahust.

¹³ [Tallinna Ringkonnakohtu 26.02.2013 otsus haldusasjas nr 3-12-1071.](#)

Otsus, et eestikeelse põhi-, kesk- või kõrghariduse omandanud isik ei pea tasemeeksamit sooritama, sündis kõige klassikalisemas mõttes kabinetivaikuses. Täpsemalt öeldes poliitilises kabinetivaikuses. Sellele ei eelnenud mingeid uuringuid selle kohta, milline on erinevate kooliastmete lõpetajate eesti keele oskus ning kuidas haridusasutused tagavad, et lõpetajad ka tegelikult eesti keelt oskaksid.

Eesti keele oskuse hindamine põhi- ja keskkhariduse omandamisel

Üks väga põhjalikku analüüsi vajavaid teemasid on osalisele ehk 60% ulatuses eesti õppekeelele üle läinud venekeelse gümnaasiumi lõpetajate eesti keele oskus. Teine küsimus puudutab vene õppekeelega põhikoole, kes on alustanud üleminekut eestikeelsele õppele. Sest ka eestikeelse põhihariduse või keskkhariduse omandamist tõendav dokument peaks tõendama eesti keele oskust nii A2-, B1-, B2- kui ka C1-taseme keeleoskust nõudvate ametikohtade tarvis.

2024.-2025. õppeaastal algas vene õppekeelega põhikoolides üleminek eestikeelsele õppele. Põhikooli riikliku õppekava¹⁴ § 23 lg 1¹ ütleb, et õpilane, kelle õppekeel ei ole eesti keel, kes õpib keelekümblusklassis või kes asus eesti õppekeelega koolis või klassis õppima viimase kuue õppeaasta jooksul, võib lg-s 1 nimetatud eesti keele eksami asemel sooritada eesti keele teise keelena ühtsete ülesannetega lõpueksami, mis on ühitatud B1- või B2-taseme eksamiga. Õppekava § 23 lg 1² lisab, et kui õpilane on sooritanud B2-tasemega ühitatud eesti keele teise keelena ühtsete ülesannetega lõpueksami, kuid ei sooritanud seda tasemetunnistuse väljastamiseks nõutava tulemusega, arvestatakse põhikooli lõpetamisel eesti keele B1-taseme eksamiga ühitatud ühtse põhikooli lõpueksami tulemust.

See aga tähendab, et kuigi eestikeelse põhihariduse omandamine peaks tõendama eesti keele oskust ka C1-tasemel, võib põhikooli lõpetada ka B1- või B2-tasemega ühitatud eksamiga.

Venekeelsed gümnaasiumid alustasid eesti õppekeelele üleminekut aastal 2011¹⁵, 1. septembrist 2013 pidi neis koolides vähemalt 60% õppetööst toimuma eesti keeles. Nii on alates 2014. aasta kevadest kõikide eesti õppekeelele üle läinud venekeelsete gümnaasiumide lõpetajad omandanud keskkhariduse eesti keeles, sest vähemalt 60 protsenti õppetööst on toimunud (vähemalt formaalselt) eesti keeles.

Gümnaasiumi riikliku õppekava¹⁶ § 22 lg 4 sätestab, et õpilased, kes on gümnaasiumis õppinud eesti keelt teise keelena, õpilased, kes on lõpetanud põhikooli vene või muu õppekeelega koolis või klassis ja on asunud õppima eesti õppekeelega gümnaasiumisse või gümnaasiumiklassi, ning õpilased, kes on vene või muu õppekeelega gümnaasiumist või gümnaasiumiklassist asunud õppima eesti õppekeelega gümnaasiumisse või gümnaasiumiklassi, võivad eesti keele riigieksami asemel sooritada eesti keele teise keelena riigieksami.

¹⁴ Põhikooli riiklik õppekava. [RT I, 25.06.2025, 11.](#)

¹⁵ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. [RT I, 09.01.2025, 24.](#)

¹⁶ Gümnaasiumi riiklik õppekava. [RT I, 25.06.2025, 13.](#)

Kuid haridus- ja teadusministri määruse kohaselt on eesti keele kui teise keele riigieksam ühitatud B2-taseme eksamiga.¹⁷

See aga tähendab, et kuigi eestikeelse keskkhariduse omandamine peaks tõendama eesti keele oskust ka C1-tasemel, võib gümnaasiumi lõpetada ka B2-tasemega ühitatud eksamiga.

Eraldi vajab märkimist, et põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 31 lg 5 kohaselt tuleb gümnaasiumi lõpetamiseks sooritada riigieksamid eesti keeles või gümnaasiumi riiklikus õppekavas sätestatud juhtudel eesti keeles teise keelena, matemaatikas ja võõrkeeles. Riigieksam on sooritatud, kui saavutatud on vähemalt üks protsent maksimaalsest tulemusest. Riigieksam on sooritatud rahuldavalt, kui saavutatud on vähemalt 20 protsenti maksimaalsest tulemusest.

See aga tähendab, et isik on sooritanud keskkhariduse omandamiseks vajaliku eksami, kui ta on eksamil saanud vähemalt ühe punkti. Ta ei saa küll eesti keele tasemetunnistust, kuid ta on omandanud keskkhariduse. Kui see on olnud vähemalt 60% ulatuses eesti keeles, tõendab tema keskkhariduse omandamist tõendav dokument tema eesti keele oskust ning keeleseaduse § 26 lg 3 kohaselt ei pea ta tasemeeksamit sooritama.

Kas eestikeelne kutseksam tagab vajaliku eesti keele oskuse?

Arutelud on käinud ka selle üle, mida teha sättega, mis ütleb, et eesti keele tasemeeksamit ei pea sooritama isik, kes on sooritanud eestikeelse kutseksami ja töötab kutsetunnistusel märgitud kutsealal (keeleseaduse § 26 lg 5).

Kutseeksameid korraldatakse nii eesti keeles kui ka teistes keeltes. Kuid puudub selge ülevaade, kui paljude kutsealadeksamikomisjonid on valmis või on pädevad hindama eksamisooritaja eesti keele oskuse vastavust ametikoha nõuetele.

Kuna keeleseaduse § 24 lg 1 sätestab, et eesti keele oskust hinnatakse tasemeeksamil, võrdsustab see säte turvatöötaja või treeneri kutsekomisjoni riiklikke tasemeeksameid korraldava asutusega, kuid erinevalt Haridus- ja Noorteametist puuduvad kutsekomisjoni liikmetel üldjuhul keeleoskuse hindamiseks vajalikud teadmised. Isik võib küll saada tunnistuse eestikeelse kutseksami sooritamise kohta, kuid puudub selgus, milline on tema tegelik eesti keele oskus.

Tööandjatel, töötajatel ning paljudel seotud isikutel on eesti keele oskuse tõendamise kohta palju küsimusi, millele on praegu väga raske anda selget ning kõiki pooli rahuldavat vastust.

Eespool öeldut arvestades tuleks eesti keele oskuse tõendamise erisuste temaatikat põhjalikult analüüsida, sh analüüsida, millise keeleoskuse peavad eri õppeasutuste lõpetajad õigusaktide

¹⁷ Haridus- ja teadusministri 4. aprilli 2025. a määrus nr 14 „Riigieksamite vormid ja ajad, ühtsete põhikooli lõpueksamite ning tasemetööde õppeained, vormid ja ajad 2025/2026. õppeaastal“. [RT I, 10.04.2025, 8.](#)

kohaselt saavutama, kas ja kuidas seda kontrollitakse ning kas C1-taseme eksami sooritamisest vabastamiseks vajalik eesti keele oskus on ka tegelikult saavutatud.

Kokkuvõtteks

Kõik artiklis kirjeldatud murekohad on esile kerkinud keeleoskuse nõuete täitmise üle järelevalvet tehes, kuid pelgalt järelevalvemeetmetega ei ole võimalik lahendada probleeme, mis tulenevad ebatäpselt või ebaõnnestunult sõnastatud või omavahel ebakõlas olevatest õigusaktidest. Eesti keele oskuse tõendamise valdkonnas selguse saamiseks tuleks teha järgmist.

1. Analüüsida põhjalikult eesti keele oskuse tõendamise erisuste temaatikat, sh seda, millise keeleoskuse peavad eri õppeasutuste lõpetajad õigusaktide kohaselt saavutama, kas ja kuidas seda kontrollitakse ning kas C1-taseme eksami sooritamisest vabastamiseks vajalik eesti keele oskus on ka tegelikult saavutatud. Eestikeelse hariduse omandamist tõendav dokument ei tohiks tõendada eesti keele oskust kõrgemal tasemel, kui on see, mille isik on õpingute käigus omandanud.
 - 1.1. Vastust vajab küsimus, milline on isiku tegelik eesti keele oskus, kui ta on omandanud põhi-, kesk- või kõrghariduse eesti keeles, kuid on hariduse omandamise käigus sooritanud B1- või B2-taseme eksami.
 - 1.2. Vastust vajab küsimus, mida teha olukorras, kus ühe dokumendi kohaselt ei pea isik tasemeeksami sooritama, kuid teise dokumendi kohaselt on tema keeleoskus nõutavast madalam, kuna ta ei ole korduvalt suutnud tasemeeksami sooritada.
2. Analüüsida, kas kategooriatunnistuste kehtetuks tunnistamise praegune regulatsioon on asja- ja ajakohane, ning kaaluda varem korduvalt arutlusel olnud võimalust kategooriatunnistused seadusega kehtetuks tunnistada.
3. Selgitada välja, kas ja kui võrd mõistlik ja eesmärgipärane on eesti keele kui võõrkeele tasemeeksami sooritamise nõue eesti keelt emakeelena kõnelevale inimesele, kes ei ole käinud eestikeelses koolis. Vajaduse korral leida kõiki pooli rahuldav ja juriidiliselt pädev viis emakeelekõneleja keeleoskuse hindamiseks ja kinnitamiseks juhtudel, kui isik ei ole omandanud haridust eesti keeles. Lihtsaim ning kõige väiksema halduskoormusega viis oleks anda keeleoskuse hindamise õigus tööandjale, kes võib soovi korral pöörduda hinnangu saamiseks Keeleameti poole.
4. Kaaluda, kas keeleseaduses võiks lisaks eksami sooritamise ettekirjutusele (kui isikul puudub eesti keele oskus / keeleoskust tõendav dokument) ette näha võimaluse suunata isik keelekursustele, anda talle keeleoskuse täiendamiseks tähtaeg ning hiljem kontrollida, kas tema keeleoskus on paranenud.
5. Kaaluda A2-, B1-, B2- ja C1-taseme eksamite kõrval ka A1-taseme ning C2-taseme eksamite korraldamist.