

## **Probleemidest keeleoskuse nõude rakendamisel**

**Ilmar Tomusk**

Keeleinspektsiooni peadirektor

Eesti keele oskuse nõudeid on töötajatele kohaldatud alates 1989. aastast, mil võeti vastu ENSV keeleseadus, ja sellest ajast alates on need olnud pideva arutelu ning ajuti ka üsna emotsionaalsete poliitiliste vaidluste keskmes.

1989. aasta keeleseaduse üldpõhimõtte lähtuda keeleoskuse nõude kehtestamisel töötaja töö iseloomust ja isikutega suhtlemise ulatusest on üldjoontes samaks jäänud, kuid aastate jooksul aset leidnud muutused ühiskonnaelu kõigil tasanditel ning keeleoskuse nõude rakendamise praktika on kaasa toonud mitmeid muudatusi selle valdkonna õiguslikus regulatsioonis.

Eesti keele oskuse nõuded kehtestati 1989. aasta jaanuaris vastu võetud ENSV keeleseaduse alusel. Seaduse täitmiseks antud Eesti NSV Riikliku Töö ja Sotsiaalküsimuste Komitee 14. juuli 1989. aasta määrusega nr 10 kinnitatud keeleoskuse nõude rakendamise juhendi kohaselt pidid kõik üksikisikutega töölalaselt suhtlevad töötajaskategooriad omandama riigikeeleoskuse oma erialale ja ametikohale vastaval tasemel hiljemalt 1. veebruariks 1993.

Juhendis sätestati keeleoskuse nõude määramise alusena kuus keeleoskuse kategooriat (A-st kuni F-ni) ja esitati keeleoskustasemete määramise põhimõtted ning konkreetsete ametikohtade loetelu, kus töötamisel nõuti riigikeeleoskust ühe või teise kategooria ulatuses.

Vastavalt Eesti NSV Riikliku Töö ja Sotsiaalküsimuste Komitee ja Eesti NSV Ametiühingute Nõukogu Presiidiumi 31. mai 1989. aasta määrusega nr 2/22 kinnitatud selgitusele „Keeleoskuse nõude kehtestamise kohta ministeeriumides, riiklikes komiteedes, keskasutustes, täitevkomiteedes, ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides” oli asutuse või ettevõtte juhil ülesanne kinnitada keelenõuded ja teha need teatavaks kõigile töötajatele. Ka nõude rakendamine oli täielikult asutuse juhi pädevuses: keeleoskuse nõude kinnitamisest tulenevad muudatused ja täiendused tuli teha ka töötajate kvalifikatsiooninõuetesse, neid tuli arvestada kohustusliku kriteeriumina töötajaga töölepingu sõlmimisel, töötaja atesteerimisel ja tarifitseerimisel; samuti anti asutuse juhile õigus vabastada keeleoskamatu töötaja töölt seoses mittevastavusega oma ametikohale või tehtavale tööle ebapiisava kvalifikatsiooniga.

Vastutus keeleoskuse nõude – nagu ka kõigi muude keeleseaduse nõude – täitmise eest pandi asutuse juhile, seaduse täitmise kontroll aga ENSV Ülemnõukogu Presiidiumi keelekaitsekomisjonile, millel ühiskondliku esinduskoguna ei olnud mingeid õigusi rakendada keeleseaduse rikkujate suhtes mõjutusvahendeid ning kes juba pisut rohkem kui aasta pärast tunnistas, et olukord keeleseaduse elluviimisel on halb. Keelekaitsekomisjon tegi Ülemnõukogu Presiidiumile ja Vabariigi Valitsusele ettepaneku luua keeleseaduse elluviimiseks eraldi riigiasutus koos kõigi täitevvõimu volitustega.

Nii 1989. aasta keeleseaduse paragrahvist 4 kui ka eespool nimetatud juhendist selgub, et eesti keele oskus oli kohustuslik kõigile juhtivtöötajatele ja üksikisikutega töölalaselt suhtlevatele töötajatele, kuid nõude esitamise tingimusi või korda toonastes õigusaktides täpsemalt ei kirjeldatud. Keeleoskuse nõude väljatöötamisel peeti tõenäoliselt silmas ainult neid töötajaid, kes eesti keelt ei oska, kuigi kuskil ei ole seda otsesõnu öeldud.

Eksami sooritamise kohustusest vabastamise aluseid käsitleti esimest korda Vabariigi Valitsuse 1992. aasta 22. juuli määrusega nr 212 kinnitatud „Riigikeele õppesüsteemi ja eksamite sooritamise korras”: selle punkti 18 alapunkt 2 vabastas eesti keele eksamist kodakondsuse taotleja, kes oli omandanud eesti keeles põhi-, kesk- või kõrghariduse; ap 3 kohaselt aga ei pidanud riigikeele eksamit sooritama „need muukeelsed töötajad, kes on eriala omandanud eesti keeles või kes on õppeasutuses sooritanud nõutaval tasemel eesti keele riigieksami”, mis praegu tundub vastuoluline ja ebaloogiline, kuid iseloomustab hästi toonaseid arusaamu.

Seega võis juhtuda, et keeleoskustõude kehtestamisel või kehtestamata jätmisel lähtuti ainuüksi perekonnanimest – venepärase nimega inimeselt nõuti keeleoskustunnistust või eksami sooritamist ka siis, kui ta rääkis vabalt eesti keelt; eesti nimega inimesele jäi aga keelenõue kehtestamata, kuigi eesti keele oskus ei pruukinud olla ametikohal nõutaval tasemel.

Praegu ei ole enam võimalik välja selgitada, kui palju oli selliseid inimesi, kellelt nõuti keeleeksami sooritamist pelgalt venepärase nimekuju alusel ja kellelt seda eesti nime tõttu ei nõutud. Siiski on Keeleinspektsiooni inspektorid ka viimastel aastatel Ida-Virumaal keeleoskust kontrollides kohanud eesti nimega inimesi, kes töötavad avaliku sektori ametikohtadel, kuid eesti keelt ei oska ning kes on väitnud, et neilt pole seda kunagi nõutudki. Samuti saame siia maani aeg-ajalt telefonikõnesid personalijuhtidelt, kes slaavipärase nimega inimeselt igaks juhuks keeleoskustunnistust tahaks küsida ega taha tunnistada eestikeelset haridust tõendavat dokumenti.

Juhtus ka seda, et vene nimega töötaja esitas eesti keeles õppimist tõendava dokumendi ning keeleametniku ja ka tööandja hinnangul oli sellega keeleoskus tõendatud, kuigi keeleseadus ega rakendusaktid seesugust normi ei sisaldanud.

Samas ei tekkinud sellest ka mingit kahju, sest nende aastate järelevalvepraktikast ei meenu ühtegi juhtumit, kus eestikeelse haridusasutuse lõpetanud inimene ei oleks eesti keelt osanud.

1995. aasta 1. aprillil jõustunud keeleseaduse rakendusmäärustes üritati keelenõuete kehtestamise korda ja tingimusi täpsustada, lähtudes tõdemusest, et nimi, rahvus ega emakeel ei saa olla keeleoskuse tõendamise aluseks. Vabariigi Valitsuse 29. jaanuari 1996. aasta määrusega nr 31 kinnitatud „Isikutega tööalaselt suhtlevatele riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste teenistujatele ning asutuste, ettevõtete ja organisatsioonide töötajatele eesti keele valdamise ja kasutamise nõuete” paragrahvis 1 sätestati, et eesti keele valdamise ja kasutamise nõuded kehtestatakse neile teenistujatele ja töötajatele, kes ei ole põhi-, kesk- või kõrgharidust omandanud eesti keeles. Valitsus lähtus määruse koostamisel seisukohast, et eestikeelse õppetöö käigus saadakse ka eesti keel piisavalt selgeks ning eraldi tööalase eesti keele eksami sooritamise nõue ei ole nende inimeste puhul põhjendatud.

Mõnevõrra täpsustati eespool nimetatud sätet 1999. aasta veebruaris jõustunud keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadusega, kui tööalase eesti keele eksami sooritamist reguleerivad sätted lisati keeleseaduse paragrahvi 5<sup>1</sup> lõikesse 3 järgmises sõnastuses: *eesti keele tasemeeksamit ei pea sooritama isikud, kes on omandanud põhi-, kesk-, keskeri- või kõrghariduse eesti keeles*. Loetellu lisati ka keskeriharidus, kuna eeldati, et ka selle haridustaseme omandamine tagab piisava eesti keele oskuse.

Paraku selgus keeleseaduse täitmise järelevalve käigus, et paljude eesti keeles keskerihariduse omandanud töötajate tegelik keeleoskus on puudulik, eriti sel juhul, kui keskeriharidus saadi venekeelse keskkooli baasil läbitud üheaastase eesti- ja venekeelse kutseõppe järel, mille käigus ei olnud võimalik keeleoskuse arendamisele piisavalt tähelepanu pöörata.

Seevastu on aeg näidanud, et neil, kes on vähemalt kolm aastat eesti õppekeelega koolis õppinud, ei ole üldjuhul raske toime tulla eestikeelses töökeskkonnas või jätkata õpinguid järgmisel haridustasemel. Seetõttu valmistati ette uus seadusemuudatus ning 2007. aasta veebruaris jõustus selle sätte uus sõnastus (seaduse uues redaktsioonis § 5<sup>1</sup> lõige 9): *eesti keele tasemeeksamit ei pea sooritama isikud, kes on omandanud hariduse eesti keeles vähemalt ühel järgmistest tasemetest: põhiharidus, üldkeskharidus, põhihariduse baasil kutsekeskharidus, põhihariduse baasil keskeriharidus, kõrgharidus.*

Seadusemuudatuse ette valmistanud haridusministeeriumi ametnike seletuskirjas on muudatust põhjendatud järgmiselt: *Keeleseaduse § 5<sup>1</sup> lõike 3 puhul arvestatakse neid haridustasemeid, mille läbimine eesti keeles vabastab tasemeeksami sooritamise kohustusest, kuna õpiaeg ja õppekava maht on piisav edasiõppimiseks või tööks piisava eesti keele oskuse omandamiseks. Loetelust on välja jäetud keskhariduse baasil kutseharidus, sest piiratud õpiaeg ei võimalda tagada vajalikul tasemel eesti keele oskust.*

Kõigil muudetud lõikes nimetatud haridustasemetel on õpiaeg vähemalt kolm aastat ning seega peaks olema tagatud lõpetajate piisav eesti keele oskus.

2011. aasta 1. juulil jõustunud uues keeleseaduses (§ 26 lg 3) on haridustasemed, mille läbimine eesti keeles vabastab eesti keele tasemeeksami tegemise kohustusest, samaks jäänud, kuid sama paragrahvi lõike 5 kohaselt on keeleeksamist vabastatud ka need isikud, kes on sooritanud eestikeelse kutseeksami ning kes töötavad kutsetunnistusel märgitud kutsealal. Kutseeksami käigus kontrollitakse töötaja teadmiste ja oskuste vastavust kutsestandardis kirjeldatud nõuetele ning selle sooritamine eesti keeles peaks tagama töötajale tööülesannete täitmiseks piisava eesti keele oskuse – isegi juhul, kui kutseõpe ise ei ole toimunud täielikult eesti keeles.

Seoses vene õppekeelega koolide üleminekuga osalisele eestikeelsele õppele kerkis vajadus täpsustada ka eestikeelse hariduse mõistet, mistõttu uue keeleseaduse § 26 lõikes 4 esitati põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eeskujul täpsustus: *haridus loetakse omandatuks eesti keeles, kui vähemalt 60% õppetööst toimus eesti keeles.* Niisiis ei pea edaspidi eesti keele tasemeeksamit sooritama need vene noored, kes on lõpetanud eestikeelsele õppele üle läinud gümnaasiumi.

2011. aasta 1. juulil jõustunud keeleseaduses leidis lahenduse veel üks keeleoskusnõude täitmise seotud probleem. Nimelt ilmnes keeleseaduse täitmise järelevalve käigus, et paljud kõrgkoolilõpetajad, kes õppeasutusest välja antud tõendi kohaselt olid kogu studiumi vältel õppinud väidetavalt eesti keeles, ei osanud eesti keelt tööülesannete täitmiseks vajalikul tasemel. On juhtunud sedagi, et tööandja on palunud keeleinspektoril hinnata töötaja keeleoskuse vastavust nõutavale tasemele, kuid viimane on keeldunud inspektoriga kohtumast, väites, et ta ei peagi eesti keelt oskama, kuna on omandanud eestikeelse hariduse. Mitte-eesti emakeelega tudengite vilets eesti keele oskus on kuuldavasti olnud kõne all paljudes kõrgkoolides. Nii väitis ühe kõrgkooli juht hiljuti, et paljude venekeelse gümnaasiumi lõpetajate keeleoskus ei ületa keeletaset A2 (õppekava kohaselt peaks see olema B2). Nii püüavad kõrgkoolid studiumi vältel jõudu ja võimalust mööda üldhariduskooli

puudujääke kõrvaldada ning tudengite eesti keele oskust parandada, kuid elu on näidanud, et praeguse õppekorralduse juures võib eesti keeles kõrgkooli lõpetada ka üsna kasina eesti keele oskusega. Kui varem ei olnud keeleametnikel õigust formaalselt eestikeelse õppe läbinud (seega keeleksamist vabastatud), kuid ebapiisava keeleoskusega töötajat keeleksamile saata, siis uus seadus annab selleks võimaluse. Keeleseaduse § 28 lg 2 sätestab: *tasameeksamile võib keeleametniku ettekirjutusega saata ka käesoleva seaduse § 26 lõikes 3 või 5 nimetatud isiku* [st inimese, kes on omandanud eesti keeles tasemehariduse või teinud kutseksami], *kui keeleametnikul on riikliku järelevalve käigus tekkinud põhjendatud kahtlus, et isiku keeleoskus ei vasta õigusaktides talle kehtestatud keeleoskustaseme nõuetele*. Seega ei päästa eesti keele oskusest formaalselt eesti keeles läbitud õpe, kui töökohal esitatakse tegeliku keeleoskuse suhtes kõrgemaid nõudmisi.

Keeleametnikud on viimastel aastatel kokku puutunud väga mitmesuguste eesti keele tasameeksamist möödahiilimise katsetega. Näiteks üritatakse tõestada, et mis tahes eestikeelne õpe, näiteks täienduskursus, vabastab eesti keele eksami sooritamise. Peamiselt on need olnud haridustöötajad (koolijuhid, õppealajuhatajad), kelle tegelik eesti keele oskus ei vasta kehtestatud nõuetele või puudub sootuks, nii et nõutava C1-taseme eksami tegemist peavad nad enda jaoks ületamatult raskeks ettevõtmiseks. See on viinud mõne koolijuhi mõttele vabaneda tasameeksami sooritamise nõudest eestikeelset haridust tõendava tunnistuse omandamisega. Paar Ida-Virumaa koolijuhti lõpetasidki kohaliku polütehnikumi kaugõppeosakonnas raamatupidaja eriala (tasulise!) täiendusõppe eesti keeles. Kuna sisuliselt oli tegemist keskkhariduse (antud juhul küll kõrghariduse) baasil omandatud keskeriharidusega, siis ei olnud keeleinspektoril alust käsitada talle esitatud lõputunnistust eesti keele tasameeksami sooritamise vabastava dokumendina, seda enam, et tunnistuste omanike eesti keele oskus ei olnud selle n-õ eestikeelse õppe käigus märkimisväärselt paranenud. Eestikeelse tasemeharidusena ei saa käsitada ka kõrgkoolide korraldatavaid täienduskoolitusi, kus paariaastase õppeajaga lisaeriala omandatakse.

Eestikeelse tasemeharidusena on üritatud käsitada ka töö kõrvalt eksternina läbitud magistriõpet. Näiteks tegi Keeleinspeksioon 20. märtsil 2012 Narva Linnavalitsusele ettekirjutuse nõuda kõigilt Narva koolidirektoritelt ja nende asetäitjatelt eesti keele oskuse parandamist ja ametikohal nõutavale tasemele vastava C1-taseme eksami sooritamist. Narva linnapea vaidlustas inspeksiooni ettekirjutuse, väites muu hulgas, et kaks ettekirjutuses nimetatud koolidirektorit on omandanud magistrikraadi eesti keeles ning on seetõttu tasameeksami sooritamise vabastatud. Keeleinspeksioon jättis vaide rahuldamata, selgitades, et magistriõpet ei saa käsitada keeleseaduse § 26 lõikes 3 nimetatud iseseisva haridustasemena. Ülikooliseaduse § 28 kohaselt on magistriõpe kõrghariduse teise astme õpe, mille lõpetanud isikule antakse magistrikraad. Koolidirektorid omandasid magistrikraadi töö kõrvalt eksternina ning ei ole kahtlust selles, et nad omandasid erialase kõrgkvalifikatsiooni, kuid koolijuhi ametikohustuste täitmiseks vajalik C1-taseme eesti keele oskus jäi seejuures omandamata, mida näitavad ka kõnealuste koolijuhtide eesti keele oskuse kontrolli tulemused.

Üks kõnealustest koolijuhtidest lõpetas magistriõppe 10. novembril 2000 ning käis sama aasta detsembris algtaseme eksamil, kus sai vaid 45 punkti. See annab tunnistust sellest, et tema keeleoskus ei vastanud magistrikraadi saamise ajal isegi algtasemele, rääkimata siis kõrgtasemest, mida eeldab koolidirektori ametikoht ja mille peaks tagama eestikeelne tasemeõpe.

Teise magistrikraadiga koolijuhi eesti keele oskust kontrollisid keeleametnikud esimest korda 1999. aastal. Tal on D-kategooria tunnistus ning tema keeleoskus vastab inspektorite

hinnangul nõrgale B2-tasemele. Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse tasemeeksamite infosüsteemi andmetel on koolijuht alates 2000. aastast üritanud tasemeeksamit sooritada üheksal korral, soorituskünnist siiski ületamata. Tema eksamitulemused on iga korraga paranenud, kuid seda ei ole põhjust siduda magistriõppega.

Seega, avatud ülikooli või eksternina magistriõppe läbimine ei taga piisavat eesti keele oskust ega saa seetõttu olla tasemeeksamist vabastamise aluseks. Siinjuures ei saa end lasta eksitada asjaolust, et kõnealused magistritööd on kirjutatud laitmatu eesti keeles, sest lõputöö, isegi kursusetöö keeleteoimetamise teenuse pakkujad on ühe hiireklõpsu kaugusel ning tööpuudust neil ilmselt niipea karta ei ole.

Narva Linnavalitsus vaidlustas küll Keeleinspektsiooni ettekirjutuse kohtus, kuid kohtuvaidlus puudutab ennekõike kooli pidaja õigusi, kohustusi ja vastutust koolijuhtide keeleoskuse tagamisel ning Keeleinspektsiooni pädevust rakendada riiklikku sundi kooli pidaja suhtes. Ebapiisava keeleoskusega koolijuhil tuleb nõutav keeleeksam sooritada aga kohtuvaidluse tulemusest sõltumata.

Kokkuvõtteks võib öelda, et eespool kirjeldatud muudatustega keeleoskusekohaldamist reguleerivates sätetes on saavutatud olukord, mis võimaldab keeleoskusekohaldamist rakendada piisava järjekindlusega, ning see on kindlasti aidanud kaasa eesti keelest erineva emakeelega inimeste eesti keele oskuse paranemisele.

Järelevalvepraktikas on aga ilmnunud, et mõnikord võib eksaminõude rakendamine olla küll formaalselt põhjendatud, kuid sisuliselt põhjendamatu ning liigselt koormav. Seda nende inimeste puhul, kes tööandja ja järelevalveametniku hinnangul valdavad eesti keelt vabalt ning kes saavad oma keeleoskusega kõikides tööolukordades suurepäraselt hakkama. Tuletagem meelde kas või mitme vene poliitiku korduvaid pöördumisi Keeleinspektsiooni poole, milles on aru päritud, millal see või teine väliseesti päritolu minister või mõni muu kõrge riigiametnik keeleeksami ettekirjutuse saab. Kunagi ei ole olnud kahtlust selles, nagu asjaomased ametnikud ei oskaks piisavalt eesti keelt, viidatud on vaid võõrkeeles omandatud haridusele, mis olevat piisav alus keeleoskustunnistust nõuda.

Viimase paarikümne aasta jooksul on paljud pered siirdunud välismaale tööle või õppima. Pikemat aega välismaal viibinud peredes sündinud ja kasvanud lapsed on suure tõenäosusega omandanud hariduse võõrkeeles, kuid enamasti säilitanud ka hea emakeeluse. Kehtiva seaduse järgi peaksid needki noored Eestis tööle asumisel (ma ei pea silmas ainult kõrgtasemel keeleoskust nõudvaid ametikohti, nagu arstid, õpetajad ning riigiametnikud, vaid ka turvamehi, bussi- ja taksojuhte ning poemüüjaid) keeleeksami sooritama. Hea eesti keele oskusega inimeste suunamine eesti keele eksamile ei ole minu arvates kuigivõrd otstarbekas, seda nii Eestisse tagasipöörduvate eestlaste kui ka Eestis elanud ja õppinud mitte-eestlaste puhul, kes eesti keele näiteks iseseisvalt selgeks on õppinud. Kuid alati võib leiduda mõni kiuslik ning võrdse kohtlemise pärast murelik kaaskodanik (või töökaaslane), kellele hästi eesti keelt oskav, kuid ilma nõutava keeletunnistusega töötaja on justkui pinnuks silmas. Kirjeldatud asjaolusid arvestades võiks seadus lubada paindlikumat lähenemist ja isegi keeleeksamist vabastamist sellistel juhtudel, kui ei ole kahtlust töötaja väga heas eesti keele oskuses ja toimetulekus kõigis töös ette tulevates keelekasutusolukordades. See eeldaks kaalutusõiguse andmist tööandjale ja keeleinspektorile, kes igal konkreetsel juhul saaks otsustada eksamile saatmise vajaduse.

Niimoodi on see kehtivas keeleseaduses lahendatud näiteks vanade keeleoskuse kategooriatunnistuse omanike puhul. Keeleinspektiooni järelevalvepraktika näitab, et enamik kategooriatunnistuse omanikest ei oska eesti keelt tööks vajalikul tasemel. Kuid umbes saja tuhande tunnistuseomaniku hulgas on siiski küllalt palju ka neid, kelle keeleoskus on tööks piisav ning keda poleks mõistlik koormata eksami sooritamise kohustusega.

Kui varem olid kategooriatunnistused seotud keeleoskustasemetega (A, B ja C-kategooria vastasid algtasemele, D-kategooria kesktasemele ning E- ja F-kategooria kõrgtasemele), siis praegu keeleseadus sellist vastavust ei sätesta. Keeleseaduse § 39 lg 2 ütleb: *Enne 1999. aasta 1. juulit välja antud tööalase keeleoskuse kategooriatunnistust arvestatakse keeleoskuse nõude täitmist tõendava dokumendina isiku puhul, kelle keeleoskus on tööandja hinnangul piisav vastaval töö- või ametikohal töötamiseks. Tööandjal on kahtluse korral õigus pöörduda inspektiooni poole hinnangu saamiseks isiku keeleoskuse piisavuse kohta.*

Nii võiks tööandjal olla koostöös Keeleinspektiooniga õigus vabastada keeleeksami sooritamise eest need inimesed, kes eespool kirjeldatud formaalsete kriteeriumide alusel peaksid küll eksami sooritama, kuid kelle tegelik keeleoskus võimaldab neil oma tööülesandeid edukalt täita. Sellisel juhul jääks riigil rohkem aega nendega tegelemiseks, kes eesti keelt ei oska ning sellest kohustusest õigusaktide loominguulise tõlgendamisega mööda hiilida üritavad.