



Õiguskantsler

Teie 19.03.2015 nr

Meie 22.04.2015 nr 7-6/150399/1501766

**Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta
Eesti keele taseme nõue**

Lugupeetud []

Pöördusite minu poole avaldusega, mis puudutab eesti keele taseme nõuet Tallinna Ülikooli Õigusakadeemias õigusteaduse õppekava bakalaureusetaseme lõpetamisel. Täpsemalt sätestab kõnealune õppekava, et õppekava lõpetamiseks peab vene õppekeelelega kooli lõpetanud üliõpilane tõendama, et on omandanud eesti keeles Euroopa Keelemapi C1 taseme. Leidsite oma avalduses, et selle nõudega rikutakse Teie õigusi.

Analüüsinud Teie avaldust, Tallinna Ülikooli vastust minu teabe nõudmisele ning asjakohaseid õigusakte jõudsin järeldusele, et Tallinna Ülikool pole rikkunud Teie õigusi, kui seab õppekava lõpetamise tingimuseks eesti keele oskuse omandamise Euroopa Keelemapi C1 tasemel.

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas ma eeltoodud seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan esmalt menetluse asjaolusid ja käiku (I) ning seejärel selgitan lähemalt oma seisukohta, millele menetluse tulemusena jõudsin (II).

I Asjaolud ja menetluse käik

[] Teie hinnangul tõendab eeltoodu, et Teie eesti keele tase on hea ning see võimaldab Teil töötada riigiasutuses ning erasektoris. Veel tõite välja, et [Tallinna Ülikooli õppekorralduseeskirja](#) § 25 järgi on lõputöö/lõpueksami kaitsmisele lubamise/sooritamise eelduseks kogu eelneva õppekava täitmine ja kogu stuudiumi läbimine keskmise kaalutud hindega vähemalt 2,00. Selgitasite, et olete läbinud bakalaureuseõppe kohustusliku mahu (180 EAP) ning sooritanud kõik kohustuslikud ained. Palusite oma pöördumises minu hinnangut, kas ülikoolil on õigus Teid lõputöö kaitsmisele mitte lubada ja/või diplomit mitte väljastada, kui Te ei ole omandanud eesti keeles Euroopa Keelemapi C1 taset.

Küsisin asja kohta teavet ja selgitusi Tallinna Ülikoolilt. Ülikool selgitas oma vastuses minu teabe nõudmisele muu hulgas alljärgnevat.

Tallinna Ülikooli õppekava statuut sätestab, et eestikeelsetel õppekavadel õppivad vene õppekeelelega koolide lõpetanud peavad omandama erialase eesti keele oskuse Euroopa keeleõppe raamdokumendi C1 tasemel. Seega ei ole eesti keele nõue vaid õigusteaduse õppekavas, vaid ülikooli kõigis õppekavades, kus õppekeeleks on eesti keel. Ülikooli vastusest nähtuvalt oli kõnealune keelenõue õigusteaduse õppekavas ka sel ajal, kui Teie ülikooli kandideerisite. Ülikool mõõnis, et õppekava statuut sätestab praegu eesti keele nõude vene õppekeelelega kooli lõpetanutele, kuna seni ei ole ülikooli eestikeelsele õppekavale kandideerinud ühtegi isikut, kes oleks keskhariduse omandanud

muus võõrkeeles peale vene keele. Ülikool selgitas, et koostamisel on uus õppekava statuut, mille planeeritav vastuvõtmine ülikooli senatis on juunis 2015 ning milles muudetakse eesti keele nõude sõnastust nii, et eesti keele oskuse nõue C1 tasemel ülikooli lõpetamisel kehtib kõigile eestikeelsetel õppekavadel õppivatele üliõpilastele, kes ei ole omandanud eelnevat haridust eesti keeles või ei ole sooritanud eesti keele C1 tasemeeksamit Sihtasutuses Innove.

[] Ülikooli sõnul on vastavalt [haridus- ja teadusministri 21.12.2012 määrusele nr 40 „Kõrghariduse omandamisel süvendatult riigikeele õppimise tingimused ja kord“](#) Tallinna Ülikooli Eesti Keele ja Kultuuri Instituut välja töötanud [Eesti riigikeele süvaõppe mooduli](#) ning eesti keele õpingud selle mooduli raames on üliõpilasele tasuta. Lähtuvalt eelnevast on ülikool seisukohal, et ülikool on võimaldanud Teile tasuta riigikeele õpinguid, et õppekava lõpetada. Kokkuvõtvalt leidis ülikool, et pole Teie õigusi rikkunud.

II Õiguskantsleri seisukoht

Tulenevalt [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 37 lg 1 on igaühel õigus haridusele. Sättes on silmas peetud kõiki haridustasemeid, seega ka õigust kõrgharidusele. Õigus haridusele pole siiski absoluutne õigus ning reeglina on lubatavad piirangud seda suuremad, mida kõrgem on haridustase. Näiteks võib kõrgharidustasemel teha piiranguid isikute õpingutele ligipääsule hariduse kvaliteedi tagamise vajadusest tulenevalt.¹ Kõrgharidusõppe korraldamise seisukohast on oluline ka PS § 38 lg 2, mille järgi on ülikoolid ja teadusasutused seaduses ettenähtud piires autonoomsed.²

Põhiseadus ei sätesta täpsemaid reegleid ülikoolide tegevusele, sh õppe sisule. Ülikoolide tegevuse alused tuleb kehtestada seadusandjal.

Tallinna Ülikooli tegevuse alusseaduseks on [ülikooliseadus](#) (ÜKS). Nimetatud seaduse § 4 lg 1 järgi on ülikool õppe-, loome- ning teadus- ja arendusasutus, kus toimub kõrgharidusstandardile vastav õpe kõrgharidustaseme kolmel astmel. ÜKS § 9 lg 1 järgi on ülikool avalik-õiguslik juriidiline isik, kes tegutseb ülikooliseaduse, teiste õigusaktide ja oma põhikirja alusel ning lg 4 järgi on ülikool ülikooliseadusega sätestatud ulatuses autonoomne. ÜKS § 22 lg 3 järgi kehtestab õppetingimused ja -korra ülikool, kusjuures need võivad erineda õppesuuniti, kuid lg 4 järgi peab õpe ülikoolis võimaldama üliõpilasel saavutada kõrgharidustaseme astmete õpiväljundid ning kutsestandardi olemasolu korral selles kirjeldatud teadmised ja oskused. [Vabariigi Valitsuse 18.12.2008 määruse nr 178 „Kõrgharidusstandard“](#) § 2 p 1 järgi on õppekava ülikoolis õppe alusdokument, mis määrab mh kindlaks õppe lõpetamise tingimused. Standardi § 6 lg 1 järgi peab õppekava arvestama tööturu ja sihtgrupi vajadusi. Kokkuvõtvalt nähtub eeltoodust, et ülikoolidel on õigus ja kohustus koostada õppekavad, mille alusel õpe toimub, määrates ühtlasi õpiväljundid ja ülikooli lõpetamise tingimused nii, et isikule oleksid loodud eeldused pärast kooli lõpetamist omandatud erialal tööd teha.

Eelnevast lähtuvalt sätestab [Tallinna Ülikooli õppekorralduse eeskirja](#) § 3 lg 3, et ülikooli õpingute alusdokument on õppekava, mis määrab mh õppe lõpetamise tingimused. Õppekavale esitatavad nõuded (sh lõpetamise nõuded) sätestab [senati kehtestatud õppekava statuut](#). Statuudi § 9 lg 2 järgi peavad eestikeelsetel õppekavadel õppivad vene õppekeeleaga koolide lõpetanud omandama erialase eesti keele oskuse C1 tasemel. Nimetatud nõuet arvestades ongi Tallinna Ülikooli Õigusakadeemia [õigusteaduse bakalaureusetaseme õppekavas](#) sätestatud, et õppekava lõpetamiseks peab üliõpilane [esiteks](#) täitma õppekava ettenähtud mahus, s.h. sooritama kohustuslikud õppeained ning õppekavaga

¹ Vt RKHK 4.03.2013 otsus asjas nr [3-3-1-68-12](#), p 13: „PS §-s 37 sätestatud igaühe õigus haridusele hõlmab ka kõrgharidust. Haridustasemest sõltuvalt erinevad aga selle õiguse ulatus ja avaliku võimu positiivne tegutsemiskohustus – mida kõrgem haridustase, seda suuremad on lubatavad piirangud ja seda väiksemad avaliku võimu kohustused. Riik ei ole kohustatud võimaldama kõrghariduse omandamist piiramata ulatuses ning piirangute piisavaks õigustuseks võivad olla ka finantskaalutlused ja ülikooli efektiivse funktsioneerimise vajadus ning ülikooli autonoomia.“

² Vt samas, p 28: „Ülikoolide institutsionaalne autonoomia hõlmab eelkõige teadus- ja õpetustegevuse vabadust, aga ka sisemist organisatsiooni, juhtimisstruktuuri, töökorraldust ja tingimuste seadmist õppetöös.“

kehtestatud mahus valik- ja vabaained ning sooritama bakalaureuseksami ning teiseks täitma Tallinna Ülikooli õppekorraldusekirjas sätestatud lõpetamise täiendavad tingimused, milleks on a) päevaõppe vormis õppiv üliõpilane on omandanud ühes võõrkeeles Euroopa keeleõppe raamdokumendi taseme B2, tsükliõppe vormis õppiv üliõpilane taseme B1 või on sooritanud riigieksami tulemusega vähemalt 80 palli; b) vene õppekeele kooli lõpetanud üliõpilane on omandanud eesti keeles Euroopa Keelemapi C1 taseme ning c) üliõpilane on täitnud Informaatika Instituudis välja töötatud, ülikooli senati õppekomisjoni otsusega heaks kiidetud arvutioskuse tasemenõuded.

Tõden eelnevale tuginedes, et ma ei leia alust väiteks nagu oleks õigusteaduse õppekava lõpetamise tingimuseks seatud eesti keele C1 taseme nõue vastuolus Tallinna Ülikooli tegevust reguleerivate õigusaktidega või ülikoolide autonoomia printsiibiga.

Nagu eespool toodud Tallinna Ülikooli selgitustest nähtub, pidi Teile olema juba õpinguid alustades teada, et diplomi saamise eelduseks on eesti keele C1 taseme tõendamine. Seega ei saanud keelenõue tulla Teile üllatuslikult ning ülikooli astudes pidite nõude täitmise vajadusega arvestama. Ülikooli kinnitusel on Teil olnud ka võimalus õppida tasuta eesti keelt, et C1 tase saavutada. Tõsi, [keeleseaduse](#) § 26 lg 3 järgi ei pea eesti keele tasemeeksami sooritama isik, kes on omandanud eesti keeles põhihariduse, keskkhariduse või kõrghariduse. Paraku ei kohaldu see säte Teie suhtes, kuivõrd olete lõpetanud vene õppekeele kooli. Keeleseaduse § 26 lg 1 järgi väljastatakse võõrkeelse põhikooli ja gümnaasiumi lõpetamisel eesti keele kui teise keele eksami sooritanule küll eesti keele tasemeeksami tunnistus, kuid Teie puhul oli saavutatud tase madalam, kui C1, mistõttu ei saa seda ülikooli lõpetamise tingimuse täitmisena arvestada. Kõrgharidust Te aga veel eesti keeles omandanud pole, kuivõrd diplomit õpingute lõpetamise kohta seni Teile minu teada väljastatud ei ole.

Veel selgitan, et keelenõude täitmise kohustus pole seotud asjaoluga, et Te õpite ülikoolis tasuta (riigieelarveline koht). Tulenevalt [Tallinna Ülikooli põhikirja](#) § 44 lg 2 tulenevad üliõpilase õigused ja kohustused õigusaktidest, ülikooli dokumentidest ning üliõpilase ja ülikooli vahelistest lepingutest. Nagu öeldud, tuleneb keelenõue senati kehtestatud õppekava statuudist ning õigusteaduse õppekavast, millele Te õppima asusite.

Mis puudutab küsimust, kas C1 eesti keele taseme nõue õigusteaduse eriala bakalaureuse tasemel lõpetanule on sisuliselt põhjendatud, siis minu hinnangul on küll. Eestis õigusvaldkonnas töötava isiku põhitöövahendiks ongi eesti keel, mistõttu ei saa seda eriala keele oskuse vajaduse mõttes võrrelda paljude muude erialadega.³ Õigusakadeemia [kodulehel](#) on selgitatud, et bakalaureuseõppe lõpetanu saab töötada kohtusekretäri, notariabi, juristi abi, referendi jms ametikohal ning bakalaureuseõppe lõpetamine annab ka õiguse minna kohtutäituri abi ja kohtutäituri eksamile, et saada õigus tegutsemiseks kohtutäiturina või töötamiseks kohtutäituri abina. Kõigis neis, aga ka teistes ametites, kus õigusala haridusega isik võib töötada, on keele mõistmine ja suuline ning kirjalik eneseväljendusoskus ülioluline. Pealegi sätestab [Vabariigi Valitsuse 20.06.2011 määrus nr 84 „Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded“](#) § 9 isikute loetelu, kelle töötamise eelduseks sättes nimetatud ametikohal on C1 tasemel eesti keele oskus. Muu hulgas kuuluvad sinna loetellu nt juristid-asjaajajad, sekretärid-asjaajajad ja kohtuistungis sekretärid, kohtutäiturid, kohtunikuabid jne. Seega on mõistetav, et Tallinna Ülikool seab õigusteaduse eriala lõpetamise tingimuseks C1 taseme keeleoskuse, kuivõrd soovib tagada, et isikul

³ Keeleseaduse [lisa 1 „Keeleoskustasemetel kirjeldused“](#) järgi C1 keeletaseme korral isik „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. Võrdluseks B2 keeletaseme korral isik „Mõistab keerukate abstraktsel või konkreetsetel teemal tekstide ning erialase mõttevahetuse tuuma. Suudab spontaanselt ja ladusalt vestelda sama keele emakeelse kõneleja. Oskab paljudel teemadel luua selget, üksikasjalikku teksti ning selgitada oma vaatenurka, kaaluda kõnealuste seisukohtade tugevaid ja nõrku külgi.“

on reaalne võimalus asuda tööle ka C1 keelenõudega ametikohale. Mõõnan, et Tallinna Ülikooli õppekavades sätestatud C1 keelenõue üksnes vene õppekeele koolide lõpetanutele ei pruugi olla kooskõlas isikute võrdse kohtlemise nõudega. Samas on ülikool selgitanud, et ülikool plaanib lähiajal muuta õppekava statuudis sätestatud keelenõude sõnastust nii, et keelenõu kohaldub kõigi eestikeelsetel õppekavadel õppivate üliõpilaste suhtes, kes on omandanud keskhariduse võõrkeeles.

Kõike eelnevat kokkuvõttes leian, et Tallinna Ülikool pole rikkunud Teie õigusi, kui seab õppekava lõpetamise tingimuseks eesti keele oskuse omandamise Euroopa Keelemapi C1 tasemel.

Loodan, et minu selgitustest on Teil abi.

Vastavalt õiguskantsleri seaduse § 35¹ lõikele 3 teeb õiguskantsler oma seisukoha teatavaks ka menetluses osalenud järelevalvealusele asutusele. Seetõttu saadan koopia käesolevast kirjast Tallinna Ülikoolile.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Tallinna Ülikool