



Õiguskantsler

Jaak Raie
Haridus- ja Noorteamet
info@harno.ee

Teie nr
Meie 27.09.2024 nr 7-4/240757/2405489

Eesti keele tasemeeksami tegemine eritingimustel

Lugupeetud peadirektor

Õiguskantsleri poole pöördus [] murega, et hoolimata esitatud taotlusest ei vabastatud teda eesti keele B2-taseme eksami suulise osa tegemisest. Avaldajal on sügav kuulmislangus ([Rahvusvahelise Haiguste Klassifikatsiooni](#) (RHK-10) H90.3) ja talle on paigaldatud sisekõrvaimplantaat (RHK-10, Z96.2).

Eesti keele tasemeeksamil ei tohi teha erandeid kergekäeliselt, kuid inimese taotluse osaline või täielik arvestamata jätmine peab tuginema õiguslikule alusele ja olema mõistetav. Kuigi avaldaja nõustus talle määratud eksamitingimustega ja sooritas eksami 8. juunil 2024, juhin Teie tähelepanu avaldaja taotluse lahendamisel ette tulnud eksimustele.

Leian, et avaldaja taotlust lahendas komisjon, kellel puudus selleks õigus. Komisjon lähtus taotluse lahendamisel vales õigusaktist ning avaldajal puudus võimalus komisjoni otsuse kohta esitada vaie. Vaide saanuks ta esitada siis, kui tema avaldust oleks lahendanud õige komisjon. Kuulmislangusega inimesel on õigus saada eksamil (sh eesti keele tasemeeksamil) mõistlikke kohandusi (vt mõistlike abinõude kohta [puuetega inimeste õiguste konventsiooni art 2](#)). Seni on ebaselge, kas avaldajale pakuti sobivaid kohandusi, arvestades tema terviseseisundit.

Hea halduse tava järgimine võiks aidata Haridus- ja Noorteametil vähendada vaidlusi, mille lahendamine koormab põhjendamatult nii vaide esitajat kui ka ametit.

Erisuste tegemiseks pädev komisjon

1. Avaldaja taotluse vaatas läbi kodakondsuse seaduse alusel haridus- ja teadusministri moodustatud eksperdikomisjon ([kodakondsuse seaduse \(KodS\) § 35 lg 11](#)), mille pädevuses on otsustada kodakondsuse või pikaajalise elaniku elamisloa taotleja eesti keele eksami tegemisel tehtavad erisused taotleja terviseseisundist lähtuvalt ([Vabariigi Valitsuse 13.12.2007 määruse nr 247 „Isiku terviseseisundist tulenevalt kodakondsuse või pikaajalise elaniku elamisloa taotleja eesti keele ning kodakondsuse taotleja kodakondsuse seaduse ja Eesti Vabariigi põhiseaduse tundmise eksami sooritamise ulatuse ja viisi määramise või nimetatud eksamite sooritamisest vabastamise tingimused ja kord“ § 1 lg 1](#)).
2. Eksperdikomisjoni teenindamise korraldab Haridus- ja Noorteamet ([KodS 35 lg 10¹](#)).
3. Haridus- ja teadusministri moodustatud eksperdikomisjoni esimehe hinnangul tegi avaldaja kohta otsuse pädev komisjon [keeleseaduse § 26 lõike 2](#) alusel. Seda sätet ei saa siiski

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

pidada eesti keele tasemeeksamil tehtavate eritingimuste otsustamise õiguslikuks aluseks, kuna see säte puudutab kodakondsuse taotlemisest tulenevat erisust.

4. Avaldaja ei taotlenud kodakondsust ega pikaajalise elaniku elamisluba. Avaldaja soovis teha eesti keele tasemeeksami, kuna ta peab tõendama enda eesti keele oskust, mida nõutakse tema töökohal. Eesti keele tasemeeksami korralduses tehtavad erandid otsustab keeleseaduse järgi Haridus- ja Noorteameti moodustatud eksperdikomisjon ([haridus- ja teadusministri 13.06.2011 määruse nr 24 „Eesti keele tasemeeksamite ülesehitus ja läbiviimise kord“ § 8 lg 2](#)).

Eksami eritingimustele vastavuse hindamine

5. Avaldaja vabastati tema taotlusel eesti keele tasemeeksami kuulamise osa tegemisest, kuid mitte suulise osa tegemisest. Komisjon lubas avaldajal eritingimusena teha suulise osa eksamineerijaga vesteldes. Haridus- ja Noorteameti veebilehel avaldatud info kohaselt koosneb eksami suuline osa kuulamisest ja rääkimisest ([B2-taseme eksami tutvustuse kohaselt](#) toimub suurem osa vestlusest kahe eksaminandi vahel).

6. Eesti keele tasemeeksamil kontrollitakse nelja osaoskust: kuuldu mõistmine (kuulamine), loetu mõistmine (lugemine), kirjutamine ja rääkimine ([määruse nr 24 § 3 lg 1](#)). Kodakondsuse taotlemisel kontrollitakse samu osaoskusi ([Vabariigi Valitsuse 20.03.2008 määruse nr 68 „Kodakondsuse taotleja eesti keele eksami ja eesti keele tasemeeksami ühitamise tingimused ning eksami läbiviimise kord“ § 3 lg 1](#)).

7. Keeleseadusest tuleneva eesti keele tasemeeksamil tehtava eritingimuse kohaldamise aluseks on haridus- ja teadusministri määrus nr 24. Kodakondsuse taotlemisel eritingimuse otsustamise aluseks on Vabariigi Valitsuse määruse nr 247.

8. Keeleseaduse alusel moodustatud eksperdikomisjon võib taotluse alusel lubada taotlejal sooritada eksam väiksemas grupis või individuaalselt, saada eksamiülesannete lahendamiseks lisa-aega ja vabastada taotleja nendest osaoskuste kontrollimisest, mille sooritamist tema puue ei võimalda ([määruse nr 24 § 8 lg 1](#)). Eksperdikomisjon võib ise otsustada, mis tõenditele tuginedes ta otsuse teeb ([määruse nr 24 § 8 lg 2](#)).

9. Kodakondsuse seaduse alusel moodustatud eksperdikomisjon võib inimese taotluse alusel vabastada ta eesti keele eksami tegemisest või otsustada, mil viisil on inimene võimeline eksamit sooritama ja millise eksami osa tegemisest ta vabastatakse ([KodS § 35 lõiked 6 ja 7](#)). Eksamit vabastatakse inimene, kes pole oma terviseseisundi tõttu võimeline täitma eksami ülesandeid (KodS § 35 lg 2). Kohandusi eksami tegemisel rakendatakse siis, kui taotleja on võimeline eksamit tegema osaliselt (KodS § 35 lg 3). Eksperdikomisjoni otsuse aluseks on taotleja raviarsti teatis (KodS § 35 lg 8).

10. Avaldaja taotlust lahendanud komisjon viitas otsuses KodS § 35 lõigetele 2 ja 6 ning määruse nr 247 § 3 lõikele 1. Komisjoni otsuse kohaselt tuleb avaldajale muu hulgas eksami „rääkimise osas võimaldada dialoogipartneriks eksaminaator“. Komisjoni otsuse kohaselt pidas komisjon „põhjendatuks taotlejale terviseseisundist tulenevalt (kahepoolne neurosensoorne kuulmisnõrkus, nägemisteravuse langus) võimaldada sooritada eesti keele tasemeeksami eritingimustel“. Muid selgitusi selle kohta, miks avaldajat eksami suulise osa tegemisest ei vabastatud, otsuses ei ole.

11. Ekspertkomisjoni esimees selgitas avaldajale, et komisjon tugines otsustamisel avaldaja esitatud arstitõenditele. Õiguskantsleri nõunikule selgitas esimees, et taotleja vabastatakse eksami suulise osa tegemisest juhul, kui tal puudub kuulmine ja ta suhtleb viipekeeles. Komisjoni esimees märkis, et avaldajale on paigaldatud sisekõrvaimplantaat, mis tagab kuulmise. Samuti järeltas ekspertkomisjoni esimees avaldajaga vene keeles telefonitsi vesteldes, et avaldaja kuulmine on piisav eesti keele tasemeeksami suulise osa tegemiseks. Ta lisas, et avaldaja ametikoht eeldab telefonitsi suhtlemist.

12. Haldusaktis tuleb otsust põhjendada ning märkida ära otsuse faktiline ja õiguslik alus ([haldusmenetluse seaduse \(HMS\) § 56 lõiked 1, 2 ja 4](#)). Haldusaktist peab selguma, millistest põhjendustest akti andmisel lähtuti ([Riigikohtu otsus asjas nr 3-3-1-66-03, p 20](#)). Taotleja peab mõistma haldusakti ja haldusaktis tehtud järeltusi peab saama tagantjärele kontrollida. Kui otsuses tuginetakse määratlemata õigusmõistetele, peab põhjendus olema tavapärasest üksikasjalikum ([Riigikohtu otsus asjas nr 3-3-1-62-02, punktid 12 ja 14](#)).

13. Hindamisotsuse korral tehakse õigusnormi kohaldamise eeldused kindlaks hinnanguliselt. Iseäranis kehtib see õigusnormis kasutatud määratlemata õigusmõiste sisustamise kohta, faktiliste asjaolude hindamise kohta õigusväliste mõõdupuude alusel ja prognooside tegemise kohta ([Riigikohtu otsus nr 3-20-1198/58, p 12](#)). Ekspertkomisjoni otsusest ei selgu, miks komisjon ei pidanud vajalikuks vabastada avaldajat eksami suulise osa tegemisest, kuigi kuulamise osast ta vabastati. Rääkimise osaoskus eeldab, et inimene mõistab kuuldu ja oskab sellele suuliselt vastata. Ebaselge on, miks ei võinud komisjon vabastada avaldajat eksami suulise osa tegemisest osaliselt, kuuldu mõistmisest, asendades vestluskaaslase kahekõne osa kirjaliku tekstiga. Tervises seisund on küll otsuse faktiline alus, kuid komisjon peab hindama ka seda, kas ja kuidas avaldaja tervises seisund mõjutab tema võimalusi teha eksamit positiivsele tulemusele. Komisjoni otsusest oleks pidanud tulenema hinnang, kas avaldajal on võimalik eksamit teha (vt näiteks [Riigikohtu otsus asjas nr 3-17-1110, p 16](#)).

14. Õigusaktides ei ole sätestatud, et eksami suulisest osast vabastatakse inimene üksnes sel juhul, kui ta on kurt ja kasutab viipekeelt. Vabastamise aluseks on taotleja tervises seisund, mitte tema töötingimused. Kui inimese kuulmispuue ei takista teda eksami suulist osa tegemast, on küsimus selles, kas inimene suudab omandada oskuse eesti keeles suuliselt suhelda. Kuulmispuudega inimene ei pruugi olla keeleõppevõimetu, kuid tal võib keeleõpe võtta oluliselt rohkem aega, nõuda temalt rohkem pingutust või rohkem kulusi, kui peab tegema inimene, kellel seda puuet ei ole (vt [Riigikohtu üldkogu 10.12.2003 otsus asjas nr 3-3-1-47-03, p 28](#)).

Otsuse vaidlustamise võimalus

15. Avaldaja saatis 13.07.2023 komisjoni esimehele e-kirja, milles soovis teada, kas eksami suulises osas esitatakse küsimusi kirjalikult või suuliselt. Avaldaja märkis, et ta kuuleb võrkeelset kõnet moonutatult, mistõttu ta ei saa suuliselt esitatud küsimusest aru. Ta märkis, et suudab suult lugeda hästi üksnes emakeelset kõnet. 21.08.2023 pöördus avaldaja uuesti komisjoni esimehe poole ja teatas, et ta ei ole nõus suulise eksamiosa kohta tehtud otsuse eritingimuse punktiga, ja soovis, et see otsusest välja jäetaks.

16. Avaldaja pöördumisi oleks olnud võimalik käsitleda vaientena, kui tema taotlust oleks lahendanud Haridus- ja Noorteameti moodustatud komisjon. Haridus- ja Noorteamet on

ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus ([Vabariigi Valitsuse seaduse \(VVS\) § 58 lg 2](#)), mille üle teeb teenistuslikku järelevalvet haridus- ja teadusminister ([VVS § 95 lg 1](#)). Kui haldusorgani üle teeb teenistuslikku järelevalvet minister, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti ([HMS § 73 lg 3](#)).

17. Avaldaja küsis oma 13.07.2023 e-kirjas selgitusi eksami kohta, mistõttu võib seda osa kirjast pidada selgitustaotluseks ([märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse § 2 lg 2 p 2](#)). Samas andis avaldaja teada, et kui eksami suulises osas esitatakse küsimusi eesti keeles suuliselt, ei saa ta neist küsimustest aru. Kuigi avaldaja ei nõudnud otsesõnu otsuse muutmist ([HMS § 76 lg 2 p 5](#)), võib tema pöördumisest selgelt aru saada, et ta ei olnud eksperdikomisjoni otsusega rahul (HMS § 76 lg 2 punktid 3 ja 4). Avaldaja andis sõnaselgelt teada, et tal ei ole võimalik eksperdikomisjoni otsustatud tingimustel eksamit teha.

18. Vajaduse korral tuleb haldusorganil vaide esitaja nõuet tõlgendada tema eesmärgist lähtuvalt ([Riigikohtu määrus asjas nr 3-18-253, p 16](#)). Eksperdikomisjonil tuleb aidata avaldajal puudused vaides kõrvaldada või anda kümnepäevane tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks ([HMS § 78; Riigikohtu määrus asjas nr 3-3-1-22-08, p 12](#)), järgides HMS § 6 sätestatud uurimispõhimõtet ([Riigikohtu määrus asjas nr 3-3-1-32-03, p 16](#)).

19. Avaldaja 21.08.2023 pöördumisest võib järeldada, et avaldaja hinnangul rikkus komisjoni otsus tema õigusi ([HMS § 71 lg 1](#)), kuna teda ei vabastatud eksami suulise osa tegemisest. Pöördumisest võib üheselt aru saada, et ta soovis otsuse vastava punkti kehtetuks tunnistamist ([HMS § 72 lg 1 p 2](#)) ja tema vabastamist eksami suulise osa tegemisest. Kui taotlust oleks lahendanud pädev komisjon, oleks saanud käsitleda pöördumist vaidena, mis oleks tulnud avaldajale tagastada ([HMS § 79 lg 1 p 3](#)), kui vaide esitamise tähtaja ennistamiseks puuduvad mõjuvad põhjused ([HMS § 77, § 34 lg 1](#)).

20. Kuna avaldaja taotlust lahendas kodakondsuse seaduse alusel moodustatud komisjon, ei olnud avaldajal võimalik esitada vaiet, sest kodakondsuse seaduse alusel moodustatud komisjoni otsuse peale saab esitada kaebuse halduskohtule 30 päeva jooksul pärast otsuse kättesaamist ([KodS § 35 lg 9](#)).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks (avaldaja andmeteta): Haridus- ja Teadusministeeriu, Eesti Kurtide Liit, Eesti Vaegkuuljate Liit