



JUSTIITSMINISTEERIUM

Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Teie 20.06.2024

Meie 21.08.2024

nr 8-1/24/2821, HTM/24-0672/-1K
nr 8-2/5004

Keeleseaduse väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine

Austatud minister

Haridus- ja Teadusministeerium on saatnud Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks keelseaduse seaduseelnõu väljatöötamise kavatsuse (VTK). Toetame samme, mille eesmärk on tugevdada eesti keele kui riigikeele positsiooni Eesti ühiskonnas. Justiitsministeerium kooskõlastab VTK ja teeme selle kohta järgmised märkused, millega palume arvestada eelnõu koostamisel.

- 1. VTK-s probleem nr 4 (andmekogu asutamine)** – andmekogu regulatsiooni kavandamisel peab seaduses olema selgelt välja toodud andmekogu vastutav töötleja, andmekogu eesmärk, andmekogus töödeldavad isikuandmete kategooriad, andmete säilitamistähtajad ja volitusnorm andmekogu põhimääruse kehtestamiseks, sh palume ka välja tuua, millised küsimused volitab seadusandja määruse tasandil reguleerimiseks.

Mis puudutab teadustöökas andmete kasutamist, siis juhime tähelepanu, et teadustöökas andmete kasutamisel tuleb eelkõige lähtuda isikuandmete kaitse (edaspidi IKÜM) art 5 põhimõtetest ja isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi IKS) §-st 6. Teadusuuringuid ja analüüse tuleks teha eelkõige selliste andmetega, mis ei võimalda isiku tuvastamist. Kui loodava andmekogu eesmärk on teadustöö ja tehnoloogia arengu eesmärgil andmeid töödelda, siis tuleb see eesmärk ka andmekogu regulatsioonis välja tuua. Samuti tuleb arvestada IKS § 6 lg 5 nõudega, et isikuandmete töötlemise ulatus peab samuti seadusest tulenema.

Kokkuvõttes selgitame, et isikuandmete töötlemine on Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 26 sätestatud isiku eraelu puutumatuse piiramine, mida võib teha ainult seaduse alusel. Põhiseadusest ja selle tõlgendamise kohtupraktikast tuleneb põhiõiguste riive puhul seadusereservatsiooni põhimõte, mille kohaselt peab põhiõiguste seisukohalt olulisi küsimusi reguleerima Riigikogu. Riigikogu võib täidesaatvat võimu volitada reguleerima üksnes vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid ning sealjuures peab seaduses sisalduv volitusnorm olema täpne, selge ja vastavuses piirangu intensiivsusega. Seda põhimõtet tuleb järgida ka isikuandmete töötlemisel. See tähendab, et isikuandmete töötlemine peab olema reguleeritud seadusega, määrusega võib seaduse norme täpsustada, kuid seda üksnes selge ja täpse ulatusega volitusnormi alusel. Mida intensiivsem on põhiõiguste piirang, seda üksikasjalikumad peavad olema täitevvõimu tegutsemiseks aluseks olev volitusnorm ja menetlusnormid. Seega ei sobi isikuandmete töötlemise seaduslikuks aluseks üldine volitusnorm, mis jätab kõik peamised küsimused täitevvõimu reguleerida. Eelkõige peab seaduse tasandil määratlema isikuandmete töötlemise olukorrad ja eesmärgid, vastutava töötleja, töödeldavate isikuandmete koosseisu vähemalt isikuandmete kategooriate täpsusega (viimast võib seaduse volitusnormi alusel määrusega täpsustada) ning töödeldavate isikuandmete säilitamise tähtajad. Igasugune isikuandmete töötlemine peab vastama andmetöötluse põhimõtetele vastavalt IKÜM artiklis 5 sätestatule.

2. **VTK-s probleem nr 5 (keelekasutus volikogudes)** – põhiseaduse (edaspidi PS) § 6 järgi on riigikeel eesti keel. PS § 52 lg 1 kohaselt on riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamiskeel eesti keel. PS kommentaaride¹ järgi on asjaajamine igasugune ametlik suhtlemine ning ametlike dokumentidega seonduv tegevus, näiteks koosolekute ja istungite pidamine või dokumentide koostamine ja kasutamine. Teisisõnu tuleb asjaajamiskeelt PS § 52 mõttes mõista laias tähenduses – selleks on seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalike ülesannete täitmisel teabe edastamisel kasutatav keel, kusjuures hõlmatud on nii mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teabe edastamine kui ka suuline suhtlus. Seega on kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu istungi pidamine laiemas mõttes asjaajamise määratlusega hõlmatud. Kuigi kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu istung peab toimuma eesti keeles, on praktikas ilmnenu, et mitte kõik omavalitsusüksuste volikogudesse valitud liikmed ei valda eesti keelt tasemel, mis võimaldaks volikogu töös eesti keeles osaleda, mistõttu ei toimu volikogu istungid eesti keeles. Kui asjaosalistele on endiselt ebaselge, kas ja millise seaduse alusel saab kontrollida volikogudes eesti keeles kasutamise nõuetest kinni pidamist, siis toetame regulatsiooni täpsustamist.
3. **VTK-s probleem nr 8 (biomeetriliste andmete kasutamisest)** – leiame, et VTK-s kavandatud juhul eesti keele tasemeeksamil lubamisel isikusamasuse tuvastamine biomeetriliste andmete põhjal on ebaproportsionaalne. Isikusamasuse tuvastamiseks tuleks eelkõige kasutada isikut tõendavate dokumentide andmekogu ja tuvastada isik seal oleva foto ja isiku üldandmete (nimi, isikukood) põhjal. Ehk siis esmalt peaks isiku tuvastama dokumendi alusel, kahtluse korral võiks kasutada isikut tõendavate dokumentide andmekogu. Biomeetriliste andmete töötlemine isikusamasuse eesmärgil ei ole kooskõlas IKÜM art 5 sätestatud isikuandmete töötlemise põhimõtetega. Juhime tähelepanu, et isiku biomeetrilised andmed on eriliiki isikuandmed, mille töötlemine on üldreeglina keelatud (IKÜM art 9). IKÜM art 9 lg 2 näeb ette erisused, millal on eriliiki isikuandmete töötlemine lubatud, sh olukorras, kus see on ette nähtud liikmesriigi õiguses, tingimusel, et see on proportsionaalne saavutatava eesmärgiga. Biomeetriliste andmete kui eriliiki isikuandmete kasutamine peaks olema viimane abinõu ehk *ultima ratio* meede ning kuna nende kasutamine kujutab endast PS §-s 26 ette nähtud eraelu puutumatuse piiramist, siis võib seda piirata üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Justiitsministeerium juhib tähelepanu, et teatud juhtudel võib seega biomeetriliste andmete kasutamine olla põhjendatud. Seda olukorras, kus piirangu kehtestamiseks on legitiimne eesmärk ja riive puhul on jälgitud PS §-s 11 sisalduvat proportsionaalsuse põhimõtet, mille kohaselt peavad piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.² Kõnesoleval juhul leiame, et VTK-ga kavandatav andmetöötlus ei ole eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne.
4. Toetame fraasi „kirjakeele normi rikkumise eest“ asendamist fraasiga „eesti keele kasutamise nõute rikkumise eest“ (probleem nr 3). Kirjeldatud juhtudel kirjakeele normi rikkumise eest rahatraviga karistamine oleks ebaproportsionaalne ja seda pole siiani ka tehtud.
5. **VTK-s probleem nr 9 (järelevalve)** – teeme ettepaneku lisaks VTK-s käsitletud sunniraha suurendamisele vaadata üle ka keeleseaduse §-s 30 käsitletud järelevalve regulatsioon, et Keeleametil oleksid vajalikud pädevused tõhusa järelevalve tegemiseks. Oleme oma 05.12.2022 VV-le esitatud eelnõus (Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu³) Keeleameti järelevalve tegemise tõhustamise võimalusi ka käsitletud ning selles eelnõus sisalduv võib olla asjakohane ka uute muudatuste kavandamisel.
6. Eelnõu koostamise etapis seletuskirja parema loetavuse huvides soovime hinnata kõikide valitud lahenduste mõju sama struktuuri järgi. Iga valitud lahenduse puhul hinnake mõju

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 52. Kättesaadav veebis: https://pohiseadus.ee/sisu/3523/paragrahv_52

² RKÜKo 5-18-8, p 61.

³ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu (05.12.2022). Kättesaadav veebis: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e95e8495-bc07-4fda-88f1-0a2f8c4d6c1a>

valdkonnale (näiteks eesti keele kasutamine, riigieelarve, majandus, halduskoormus, regionaalareng) ning kirjeldage, kuidas lahendus mõjutab eri sihtrühmi, milline on avalduva mõju sagedus, mõju ulatus ning kaardistage võimalikud ebasoovitavad riskid. Eelnõu seletuskirjas soovitame mõjude hindamisel kasutada Justiitsministeeriumi veebilehel olevaid mõjude hindamise metoodilisi materjale (näiteks [mõjude määratlemise kontrollküsimustiku](#) ja [eelnõu seletuskirja mõjude koostamise juhendit](#)).

Näiteks VTK-s (lk 9) esitatud keelevaldkonna korralduse regulatsiooni ebapiisavuse probleemi mõju hindamise puhul soovitame lisada sihtrühmad, keda nende regulatsioonide täpsustamine puudutab ning hinnata valitud lahenduste mõju riigieelarvele, asutuste töökorraldusele ning mõju avaliku sektori töökoormusele. VTK-s (lk 30) tõstatatud probleemi, ebapiisavad haldussunnivahendid eesti keele kasutamise nõuete rikkumise eest, mõjuanalüüsis soovitame hinnata ka pakutud lahenduste regionaalset mõju. Kui lahendusega kaasneb piirkondlik negatiivne mõju, tuleks seletuskirjas kirjeldada ka seda, milliseid kompenseerivaid meetmeid on vaja negatiivse mõju leevendamiseks kavandada.

- 7. VTK-s probleem nr 8 (eesti keele tasameeksamite korraldus ja riigilõivu kehtestamine)**
– palume seaduseelnõu koostades selle mõjuanalüüsis hinnata riigilõivude tõstmise mõju nii sihtrühmale (eksami sooritajale) kui ka riigieelarvele.
- 8.** Eelnõu koostamise etapis palume seletuskirjas selgitada lähemalt, kuidas muudatustele seatud eesmärkide saavutamist täpsemalt mõõdetakse või hinnatakse. Soovitame kavandatavate muudatuste eesmärgi ja mõõdikute täitmise hindamiseks lisada eelnõusse järelhindamise kohustust sisaldav sätte.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Markus Ühtigi 51914873
Markus.Yhtigi@just.ee

Mariko Jõeorg-Jurtšenko
Kristel Niidas
Karen Alamets
Mari Koik