



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Teie 10.12.2024

Meie 25.02.2025

nr 8-1/24/5453, HTM/24-
1271/-1K
nr 8-2/8649

Keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu koostamine

Austatud minister

Haridus- ja Teadusministeerium on saatnud Justiits- ja Digiministeeriumile koostamiseks keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu. Justiits- ja Digiministeerium jätab eelnõu põhimõttelisest märkusest tulenevalt osaliselt koostamata.

Justiits- ja Digiministeerium teeb Haridus- ja Teadusministeeriumile ettepaneku lisada seni avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse eelnõuga¹ kavandatud tõlkeandmekogu regulatsioon käesolevasse eelnõusse. Enne käesoleva eelnõu teisele ringile koostamiseks saatmist palume tõlkeandmekogu regulatsioon meiega läbi rääkida, et leiaksime üheskoos sellel teemal parima lahenduse.

I. Põhimõtteline märkus

- Eelnõu § 1 p 16** – eelnõuga nähakse ette biomeetriliste andmete kasutamine isiku tuvastamiseks eesti keele tasemeeksamil. Justiits- ja Digiministeerium jääb väljatöötamiskavatsuse kohta esitatud arvamuses esitatud seisukoha juurde. Meie hinnangul ei ole antud juhul biomeetriliste andmete kasutamine proportsionaalne meede. Oleme varem märkinud, et 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. Selle märkuse vastusena on seletuskirjas välja toodud, et see ei ole siiani taganud soovitatavat tulemust ja esinenud on isikut tõendava dokumendi kasutamist võõra inimese poolt. Samas ei ole aga seletuskirjas selgitatud, miks sama eesmärk ei ole saavutatav näiteks eksamil isikusamasust kontrollivate isikute koolitamise teel. Juhime tähelepanu, et isiku biomeetrilised andmed on eriliiki isikuandmed, mille töötlemine on üldreeglina keelatud (IKÜM art 9). IKÜM art 9 lg 2 näeb ette erandid, 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 põhiseaduse (PS) §-s 26 ette nähtud eraelu puutumatuse piiramist, siis võib neid kasutada üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Näiteks isikut tõendavate dokumentide seaduses olevas ABIS-e regulatsioonis on toodud välja tingimused, millal võib ABIS-esse kantud biomeetrilisi andmeid isikusamasuse tuvastamiseks kasutada. Ka sellest loetelust nähtub, et

¹ <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/53a61af4-98dc-4517-9d35-be95a453cada>

biomeetriliste andmete kasutamine on jäetud viimaseks võimaluseks, näiteks kui isikusamasuses on kahtlusi või on kahtlusi, et isik kasutab mitme isiku identiteediandmeid jne.

Justiits- ja Digiministeerium juhib tähelepanu, et teatud juhtudel võib biomeetriliste andmete kasutamine olla põhjendatud. Seda olukorras, kus piirangu kehtestamiseks on legitiimne eesmärk ja riive puhul on järgitud PS §-s 11 sisalduvat proportsionaalsuse põhimõtet, mille kohaselt peavad piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Praegu puudub eelnõu seletuskirjas riive proportsionaalsuse analüüs, mille põhjal saaks väita, et biomeetriliste andmete kasutamine on jäetud viimaseks võimaluseks ning alternatiivsed meetmed eesmärgi saavutamiseks on ammendunud.

Seega leiab Justiits- ja Digiministeerium kõnesoleval juhul, et eelnõuga kavandatav andmetöötlus ei ole eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne, ning jätab eelnõu kooskõlastamata osas, mis puudutab biomeetriliste andmete kasutamist isikusamasuse tuvastamiseks eesti keele tasemeeksamil.

II. Sisulised märkused

2. **Eelnõu § 1 p-d 7 ja 10** – kõnealuste punktidega lisatakse asutuste loetelusse ka kohaliku omavalitsuse organid ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud.

PS § 6 kohaselt on riigikeel eesti keel. PS § 52 lg 1 kohaselt on riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamiskeel eesti keel. PS kommentaari kohaselt – asjaajamine on 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.² Seega on kohaliku omavalitsuse volikogu istungi pidamine laiemas mõttes asjaajamise määratlusega hõlmatud.

Praktikas on tekkinud küsimusi, kas kohaliku omavalitsuse volikogu istungitele laieneb eesti keele kasutamise nõue. Leiame jätkuvalt, et ka kehtiva õiguse kohaselt on vastav nõue olemas ning puuduvad õigustused volikogu istungitel eesti keele mitte kasutamiseks, kuid välistamaks tulevikus ette tulla võivaid vaidlusi, toetame õigusselguse suurendamist seaduse täpsustamise teel.

3. **Eelnõu § 1 p 21** – kõnealuse sätte kohaselt peab tegevusloa taotleja esitama muu hulgas eesti keele kui teise keele koolitaja kvalifikatsiooni, õpi- või töökogemust tõendavad dokumendid. Tegevusloa taotlus esitatakse Eesti hariduse infosüsteemi kaudu. Eesti hariduse infosüsteem on asutatud Eesti Vabariigi haridusseaduse (HaS) §-ga 36⁶. Juhime tähelepanu, et Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul ei ole nimetatud andmekogu seaduse tasandi regulatsioon mõnes aspektis kooskõlas andmekaitseõuetega.

Esmalt märgime, et kehtiva seaduse kohaselt töödeldakse andmekogus ka isikuandmeid. Igasugust isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist käsitatakse eraelu puutumatuse (PS § 26) riivena. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas PS § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. Seetõttu tuleks isikuandmetega seonduv sätestada seaduse tasandil, tuues muu hulgas välja töödeldavate isikuandmete liigid (IKÜM art 23 lg 2 p a). Kehtivas seaduses on küll välja toodud, et andmekogus töödeldakse andmeid õppijate, õpetajate ja õppejõudude kohta, kuid Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul ei vasta see IKÜM-is sätestatule, kuna on liialt üldine. Palume täpsustada seaduse tasandil, milliseid õppijate, õpetajate ja õppejõudude andmeid andmekogus töödeldakse, andmekategooriate kaupa, näiteks üldandmed, haridusandmed jne. Nimetatud andmekategooriad tuleb seejärel põhimääruses avada.

² <https://pohiseadus.ee/sisu/3523>

Lisaks kindlaks määratud andmekogu pidamise eesmärgile, andmekogusse kantavate isikuandmete koosseisule ja andmekogu vastutavale töötlejale peab seaduse tasandil olema kindlaks määratud andmete säilitamise maksimaalne tähtaeg (seda saab põhimääruses täpsustada, aga mitte pikendada) ning andmekogu põhimääruse volitusnormi raamid. Viimase puhul võiks regulatsioon olla selline:

(x) Eesti hariduse infosüsteemi põhimääruses sätestatakse andmekogu pidamise kord, sealhulgas:

- 1) andmeandjad ja nendelt saadavad andmed;*
- 2) täpsem andmekoosseis;*
- 3) vastutava töötleja ja volitatud töötleja ülesanded;*
- 4) andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise kord;*
- 5) andmete säilitamise täpsemad tähtajad;*
- 6) muud korralduslikud küsimused.*

Eelnevast tulenevalt palume Eesti hariduse infosüsteemi seaduse tasandi regulatsioonis määrata kindlaks täpsemad õppijate, õpetajate ja õppejõudude andmekategooriad ja andmete maksimaalne säilitustähtaeg ning täpsustada andmekogu põhimääruse volitusnormi selliselt, et sealt nähtuks volituse selged raamid.

- 4. Eelnõu 1 p 22** – kuna kvalifikatsiooninõuded on põhiõiguse piirang, siis peavad selle raamid olema seaduses ja seletuskirjas proportsionaalsuse analüüsis esitatud.

Justiits- ja Digiministeerium on samalaadse märkuse esitanud ka varem. Näiteks täiskasvanute koolituse seaduse muutmisel oleme esitanud alljärgneva märkuse:

„Juhime tähelepanu, et kvalifikatsiooninõuete kehtestamine kujutab endast põhiseaduse (edaspidi ka PS) § 29 riivet. Riigikohus on leidnud, et seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise, sh peavad seaduses sisalduma põhiõiguste riive raamid. Justiits- ja Digiministeerium on oma seisukohas Riigikohtule kohtuasjas nr 3-18-1432 viidanud sellele, et arvestades põhiõiguste riive intensiivsust, ei ole PS § 3 lõikega 1 kooskõlas see, et seadusandja on EhS § 25 lg-tes 4 ja 5 nimetatud nõuete üle otsustamise delegeerinud täiel määral määrusandjale. Parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte kohaselt ei saa seda, mida põhiseaduse järgi on kohustatud tegema seadusandja, edasi delegeerida täitevvõimule. Palume seletuskirjas analüüsida mil määral tuleb kutsealal tegutsemise kitsendused (kvalifikatsiooninõuded) kehtestada seaduse tasandil ning mil määral võib nende sisustamise delegeerida täitevvõimule.“

Riigikogu menetluses olevas täiskasvanute koolituse seaduse muutmise seaduse eelnõus (465 SE) enam sellist üldist volitust ei olnud, nagu oli selles eelnõu versioonis, mille kohta eeltoodud märkuse tegime.

Palume eelnõu muuta ja kvalifikatsiooninõuded esitada seaduses.

Vastutuse normidega seotud märkused

- 5. Eelnõu § 1 p-dega 29, 30, 32, 33 ja 34** muudetakse juriidilise isiku karistumäärasid. Toetame kavandatud karistumäärade tõstmist ning märgime, et vastavasisulise tähelepaneku, et karistumäärad vajavad ülevaatamist, on Justiitsministeerium teinud juba oma 03.03.2020 kirjas nr 8-2/1052 ning korranud seda 15.07.2022 kirjas nr 8-2/4613.

Eelnõus on kavandatud kõigis vastutuse sätetes juriidilisele isikule ühesugune karistusmäär ehk kuni 10 000 eurot, kuigi kehtiva keeleseaduse kohaselt on erinevad teod karistuste järgi siiski eristatud. Seetõttu ei saa nõustuda eelnõu seletuskirjas (lk 19) esitatud sooviga tasandada erinevate rikkumiste puhul rakenduvad trahvimäärad. Märgime, et füüsilise isiku osas jäävad trahvimäärad siiski ju erinevaks (mis on ka mõistlik) ning see peaks kajastuma ka juriidilise isiku karistumäärades. Ka KarS-is ei nähta kõigile tegudele ette ühesugust karistusmäära.

Kui füüsilisele isikule on kehtiva keeleseaduse kohaselt rikkumise eest võimalik määrata kas maksimaalne karistus ehk kuni 300 trahviühikut (§ 33 lõige 2 ja § 34 lõige 1) või maksimaalsele

võrdlemisi lähedane karistus – kuni 200 trahviühikut (§ 35 lõige 1, § 36 lõige 1 ja § 37 lõige 1), siis juriidilisele isikule kehtiva seaduse alusel kohaldatavad karistused on väga oluliselt väiksemad KarS-is sätestatud maksimaalsest karistusest.

Nimelt – KarS § 47 lõike 2 kohaselt on võimalik juriidilisele isikule ette näha kuni 400 000 euro suurune rahatrahv. Kehtivas keeleseaduses on juriidilise isiku trahvimäärad vastavalt 1300 eurot (§ 35 lõige 2 ja § 37 lõige 2), 2600 eurot (§ 33 lõige 3 ja § 36 lõige 2) ning 3200 eurot (§ 34 lõige 2). Kui rikkumised on erineva raskusega, nagu kehtiv seadus ette näeb, siis tuleks juriidilise isiku karistused eristada ka kavandatud muudatuste puhul.

Sellest tulenevalt palume eelnõu muuta ja teeme ettepaneku tõsta karistused senise 1300 euro asemel 10 000 euroni, senise 2600 euro asemel 15 000 euroni ning senise 3200 euro asemel 20 000 euroni.

6. Eelnõu § 1 punktiga 31 soovitakse muuta kehtiva seaduse § 35 lõiget 1 järgmiselt:

„(1) Eesti keele kasutamise nõuete rikkumise eest – avalikku kohta paigaldatud viidal ja sildil, välireklaamis, sealhulgas poliitilise agitatsiooni eesmärgil paigaldatud välireklaamis, ning veebilehel, ettevõtte liiginimetuse eksponeerimisel ja nime ümberkirjutamisel, olulise teabe eesti keeles esitamata jätmise eest kaubamärgi kasutamisel isiku tegevuskoha tähisena või reklaamis ning olulise võõrkeelse teabe eesti keelde tõlkimata jätmise eest avalikel üritustel, samuti kirjakeele normi rikkumise eest ametlikus keelekasutuses – karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut.“;

Tegemist on ülipika lausega ja väga keerulise sõnastusega, eriti arvestades, et sätet võidakse kohaldada ka isikutele, kes ei pruugi eesti keelt kuigi hästi osata.

Teeme ettepaneku esitada teod kolmes paragrahvis. Nt:

- 1) *eesti keele kasutamise nõuete rikkumise eest avalikku kohta paigaldatud viidal ja sildil, välireklaamis, sealhulgas poliitilise agitatsiooni eesmärgil paigaldatud välireklaamis ning veebilehel, ettevõtte liiginimetuse eksponeerimisel ja nime ümberkirjutamisel;*
- 2) *olulise teabe eesti keeles esitamata jätmise eest kaubamärgi kasutamisel isiku tegevuskoha tähisena või reklaamis;*
- 3) *olulise võõrkeelse teabe eesti keelde tõlkimata jätmise eest avalikul üritusel, samuti kirjakeele normi rikkumise eest ametlikus keelekasutuses*

Lisaks tõstatame küsimuse, miks kaubamärgi puhul ei räägita võõrkeelsest teabest, vaid rõhutatakse üksnes olulist teavet? Kas oluline teave on eesti keeles või võõrkeeles? Avalike ürituste puhul on rõhutatud just võõrkeelsust. Palume seletuskirjas esitada ka viited seaduse sätetele, kus need nõuded on sätestatud.

Palume eelnõu muuta ja seletuskirja täiendada.

7. Seletuskirja lk-l 18 väidetakse, et füüsilise isiku trahvimäär on seotud tema sissetulekuga.

Kõnealune väide on väär – juhime tähelepanu sellele, et füüsilise isiku trahvimäär ei ole seotud tema sissetulekuga. Rahaline karistus arvestatakse süüdlase tegelikust sissetulekust kuritegude puhul, mitte aga väärtegude puhul.

Seletuskirjas (lk 25) tuuakse välja, et keskmine sunniraha, mis ettekirjutusega määrati, jäi varasematel aastatel alla 100 euro. Sunniraha eesmärk on motiveerida ettekirjutuse saajat täitma seadust, kuid praktikas on näha, et niivõrd väikese sunniraha hoiatused ei pane isikuid tegema ühe- või kaheaastaseid pingutusi keele omandamiseks. Ka on märgitud, et keeleoskuse järelkontrollis ilmses, et 943 ettekirjutuse saanud töötajast on vaid 63 (7%) ettekirjutuse täitnud. Palume seletuskirja täiendada ning selgitada, kuidas käituti ülejäänud 880 töötajaga. Kas neile tehti uus ettekirjutus, kas neile kohaldati sunniraha? Kas sunniraha kohaldati korduvalt? Palume neile küsimustele seletuskirjas vastus anda.

Kui on selge, et praktikas ei ole alla 100-eurone sunniraha pannud isikuid pingutama, siis palume seletuskirjas selgitada, miks ei ole keskmist sunniraha summat suurendatud ja kohaldatud kõrgemat määra. Kehtiva seaduse § 32 kohaselt on sunniraha ülemmääraks 640 eurot. Sellisena on see suurus kehtestatud ja püsinud juba aastast 2011, mil keeleseadus vastu võeti. Kui räägitakse varasematest aastatest, siis palume seletuskirjas täpsustada, mis perioodi see hõlmab. Kas alates 2011. aastast?

Palume seletuskirja parandada ja vastata meie tõstatatud küsimustele.

III. Muud märkused eelnõu ja seletuskirja kohta

8. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste ja keelemärkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiits- ja Digiministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisad:

1. Eelnõu fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega
2. Seletuskiri Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

Markus Ühtigi, 51914873, markus.yhtigi@justdigi.ee
Kärt Voor
Mariko Jõeorg-Jurtšenko
Diana Kõmmus
Helen Uustalu
Karen Alamets
Mari Koik