

Keeleseaduse seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus

Keeleseaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK) ettevalmistamist on alustatud eesmärgiga kindlustada eesti keele säilimine ja areng ning eesti keele senisest ulatuslikum kasutamine kõigis eluvaldkondades. Keeleseadus (KeeleS) jõustus 1. juulil 2011. a ning on püsinud sisuliste muutusteta viimased 12 aastat. KeeleS VTK ettevalmistamine oli vajalik peamiselt järgmistel põhjustel:

1. Viimase paari aasta jooksul on algatatud mitmeid KeeleS ning teiste keeleoskust ja -kasutust reguleerivate õigusaktide muutmise ettepanekuid, mille eesmärk on olnud eesti keele kaitse ning eesti keele kasutamise tagamine kõikides eluvaldkondades.
2. Oluline on hinnata kehtiva õigusraamistiku aja- ja asjakohasust ühiskonnas toimunud arengute kontekstis (tehnoloogia areng, rändesurve, muudatused haridussüsteemis jm).
3. Tarvis on hinnata eesti keele kaitseks seadusliku sekkumise vajadust ning analüüsida, millised abinõud on eesti keele arenguks ja kaitseks parimad ning vajalikud seoses majandustegevuse muutustega.

KeeleS mõjuanalüüsiga alustati 2023. a suvel. Esmalt kaardistati erinevates valdkondades KeeleS rakendamisel probleemseid olukordi ning sotsiaalset (sh demograafilist) ja majanduslikku mõju avaldavaid tegureid ning olukordi. Alates sügisest 2023. a on Haridus- ja Teadusministeerium kohtunud eri huvirühmadega, sh ettevõtjate ja kaasuvate valdkondade poliitikakujundajatega. Keelevaldkonna õigusruumi kitsaskohti on arutatud Eesti keelenõukoguga. Samuti on koondatud mõjuvaldkondades statistikat ning arvesse on võetud Keeleameti järelevalve tulemusi.

Eesti on muutunud rände sihtriigiks ja seda juba enne Ukraina sõjapõgenike saabumist. Eestisse õppima, tööle või pererändega saabunud inimesed on eesti keele potentsiaalsed õppijad ning isikud, kellele võivad laieneda eesti keele oskuse nõuded. Välismaalaste seaduse (VMS) alusel esmakordsed tähtajalise elamisloa andmise otsused peamiste rändeliikide lõikes 2020-2023 on esitatud allolevas tabelis.

Tabel 1. Välismaalaste seaduse (VMS) alusel esmakordsed tähtajalise elamisloa andmise otsused peamiste rändeliikide lõikes 2020-2023 (allikas PPA)

	2020	2021	2022	2023
Töötamine	2089	2249	2463	2054
Õppimine	532	1078	551	424
Ettevõtlus	111	106	85	85
Pereränne	1958	2641	2866	1686
KOKKU	4690	6074	5965	4249

Tabel 2. Lühiajalise töötamise registreerimise otsused töötamise liigi lõikes 2020-2023 (allikas PPA)

Töötamise liik	2020	2021	2022	2023
Üldkorras	17 029	25 374	19 060	4 609
Hooajatöö	3 518	5 156	2 755	1 217
Tippspetsialist	373	842	1 100	494
Välislepingu alusel	211	331	193	219
Töötamine iduettevõttes	355	560	709	151
Sportlane/treener/spordikohtunik/sporditöötaja	136	193	108	83
Teaduslik tegevus/akadeemiline töötaja	82	94	115	62
Noorteprojekti/-programmi raames	53	52	48	43
Loominguline töötaja	82	99	57	40
Lähetatud töötaja	121	47	94	36
Vaimulik/nunn/munk	19	50	41	29
Õpetaja	36	34	62	32
Töötamine praktika eesmärgil	33	48	27	23
Töötamine kasvuettevõttes	0	0	0	19
Ettevõtjasisene üleviimine	5	1	4	2
Kokku	22 053	32 881	24 373	7 060

2023. a elas Eestis 172 464 välispäritolu isikut, sh ELi kodanikud. Aasta varem oli välispäritolu isikuid Eestis elamas märkimisväärselt vähem, vaid 123 613 (allikas Statistikaamet). Suure kasvu põhjus on Ukrainast pärit põgenikud, kes sõja jätkumise tõttu ei saa kodumaale naasta ja on üha tõenäolisemalt oma elu jätkamas Eestis. Ka nende lõimimisele eestikeelsesse keskkonda ning eesti keele kasutamise õppimine on oluline ülesanne, millele tuleb keeleseaduses tähelepanu pöörata.

Lühiajalise töötamise numbrite vähenemine 2023. a tuleneb Ukrainast pärit põgenikele väljastatud viibimisaluste muutumisest. Neile rakendatakse ajutise kaitse viibimisalust. 24.03.2024 seisuga elas Eestis ajutise kaitse alusel 33 637 inimest. Neile lisandub veel 6119 rahvusvahelise kaitse saajat, kellest 5692 on Ukraina kodanikud. Vene keelt suhtluskeelena kasutavate rändajate arvu kasv on olnud suur ja nende keeleline lõimumine on oluline, et säilitada eesti keele kasutusala kõigis eluvaldkondades.

2022. aastal kasvas hüppeliselt Keeleametile esitatud kaebuste hulk, mida võib seostada Ukraina sõjapõgenike saabumisega. Tundlikkus ühiskonnas eesti keele nõuete rikkumise osas on jätkuvalt kõrge ja kaebuste hulk sama kõrge ka 2023. aastal. Viimase nelja aasta jooksul on keeleoskamatute teenindajate kohta tehtavate kaebuste hulk kasvanud ligikaudu kolm korda (vaata tabel 3).

Keelenõuete rikkumist märgatakse rohkem. Samas pole kaebuste hulk võrrelduna teenuse tarbimise hulga oluliselt suurenenud. Nt sõidujagamise teenust pakkuv Bolt on märkinud, et kaebused määndunud auto osas on suuremad kui keeleoskuse osas. Puuduliku keeleoskuse kohta tehtud kaebused moodustavad 0,002% sõitude mahust.

Tabel 3. Keeleametile esitatud kaebused 2020-2023 (allikas Keeleamet)

KAEBUSED	2020	2021	2022	2023
Keeleoskamatu teenindaja	135	162	385	379
Võõrkeelne avalik teave	106	83	88	97
Võõrkeelne veebileht, asjaajamine, tõlke puudumine, võõrapärane keelekasutus raadio- ja telekanalites jt	316	141	202	223
KOKKU	557	386	675	699

Kuigi võõrkeelse avaliku teabe edastamise kaebused on kokkuvõttes langenud, siis viimase kolme aasta lõikes on kasv olemas. Selle liigi kaebused puudutavad eelkõige KeeleS § 16 ja § 18 rikkumisi, kus teavet siltidel või reklaamides jagatakse võõrkeeles või on võõrkeelset teavet proportsionaalselt rohkem kui eestikeelset. Näiteks kuuluvad nende kaebuste hulka võõrkeelsed reklaamid siltidena või audiovisuaalse teosena tänavatel ja kaubanduskeskustes. 2024. a kevadel kogus Keeleamet kaubanduskeskustes edastatavate reklaamide kohta teavet ning toimus ka arutelu kaubanduskeskuste ja -kettide esindajatega. Venekeelse reklaami osakaalu on kaubanduskeskuste sõnul viimaste aastatega vähendatud, ajendiks on osalt olnud sõjategevuse algus Ukrainas. Venekeelset reklaami edastavad vaid üksikud kaubanduskeskused Ida-Virumaal. Tallinnas on reisisadama lähistel reklaame inglise ja soome keeles, mis on suunatud turistidele. Üksikutes kauplustes edastatav võõrkeelne reklaam vajab detailsemalt analüüsi koos järelevalvega. Kehtiv seadus nõuab selgelt teabe edastamist eesti keeles ning rikkumistele tuleks tõhusama järelevalvega sekkuda. See tähendab, et järelevalve peaks intensiivsemalt keelenõuete täitmist kontrollima ja rikkumisi tuvastama.

VTK ettevalmistamise käigus on analüüsitud ka valdkondi, mis otseselt järelevalvesse ei ulatu, kuid on huvirühmadele mureks, nagu murdekeele ja viipekeele küsimus.

1. Murdekeele staatus

1.1. Probleemi kirjeldus, selle tekke põhjus, sihtrühm ja eesmärk

KeeleS-s on määratletud eesti keele erikujude (viibeldud eesti keele ja murdekeele) mõiste ning on sätestatud inimeste õigus neid kasutada. Näiteks võib murdekeele põlisel kasutusel lisada eestikeelsele ametlikule tekstile tõlke murdekeelde. KeeleS-s on säte, et riik toetab eesti keele piirkondlike erikujude (murdekeele) kaitset, kasutamist ja arendamist. Käesolev alapunkt käsitleb murdekeele staatuse küsimust – viibeldud eesti keele ja eesti viipekeele teema on avatud järgmises alapunktis.

Arutelud, kas kõik Eesti murdekeeled on mured või võiks pidada mõnda neist iseseisvaks keeleks, on aktiivsed juba parkümmend aastat. Seni on jäädud murdekeele mõiste juurde, et tagada eesti keele kui eestlust ühendava ühise keele kaitse. KeeleS lubab murdekeele piirkonnas lisada eestikeelsetele siltidele murdekeelsed sildid. Samuti on murdekeelt võimalik õpetada koolides valikainena ning riik on toetanud murdekeelte arengut mitmete sihtprogrammidega. EHISe andmete põhjal õpetatakse 10.11.2023. a seisuga Eesti murdekeeli kokku 12 üldhariduskoolis, neist valikainena 7 koolis. Riik toetab alushariduses keelepese kaudu murdekeele õpet ja läbi regionaalsete programmide erinevaid projektitegevusi. Kuid

kogukondade hinnangul pole see piisav, mistõttu soovitakse murdekeelte suuremat staatust ja tunnustamist.¹ Viimase rahvaloenduse andmetel oli 2021. a murdekeele kõnelejaid keskmiselt ca 15% eestikeelsest elanikkonnast. Suurimad murdekeele rühmad on võru, saare, seto, tartu ja mulgi keele kõnelejad. Kihnu ja teisi murdeid kõneleb arvuliselt väiksem rühm, kuna nende kasutusala regioonid ongi väiksemad, kuid on siiski samuti aktiivses kasutuses.

Eraldi teemana ootab lahendamist rahvastikuregistrisse emakeele valikuvõimaluse lisamine. Seto ja võru kogukonnad on soovinud võimalust lisada eesti keele kõrval ka murdekeel teiseks emakeeleks. Võru ja seto keele kõnelejate kogukonnad (Seto Kongressi Vanemate Kogu ja Võrokeste Kongressi Vanemate Kogu) ning samuti Eesti keelenõukogu on palunud murdekeelte emakeelena tunnustamist. Õiguskantsleri seisukoht on, et õiguspärasuse ja hea halduse põhimõttega on vastuolus see, et riik kogub rahvastikuregistrisse andmeid inimeste rahvuse ja emakeele kohta, kuid ei anna võimalust esitada andmeid kahe rahvuse ja emakeele kohta.²

1.2. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

2023. a tõusetus taas murdekeelte määratluse küsimus ning Haridus- ja Teadusministeerium palus keeleteadlastelt hinnangu, kas ja milliseid murdekeeli võiks iseseisvaks keeleks pidada ja KeeleS-s teistest murdekeeltest eristada. Keeleteadlased Jüri Viikberg, Karl Pajusalu, Liina Lindström ja Sven-Erik Soossaar on oma hinnangus³ märkinud, et riiklikku tähelepanu ja toetust väärivad ja vajavad kõik eesti murded. Kuna lõunaeesti murdekeeltel on oma tugev eestkõnelejate rühm ning neid keeli on aastate jooksul riigi toel kirjakeele normile omaste tunnuste sarnaseks arendatud, võiks kaaluda võru, seto ja mulgi keelte nimetamist ühtseks lõunaeesti keeleks. Need kolm keelekogukonda tegutsevad iseseisvalt, kuid pärinevad ühest läänemeresoome hõimukeelest ja neil on praegugi suur keeleline sarnasus. Keeleteadlaste hinnangul oleks põhjendatud lõunaeesti keelele eraldi staatuse andmine, et takistada murdekeelte hääbumist, kuid märgivad samas, et keeleks pidamine on poliitiline otsus, mis on kaalutletud ka teistest asjaoludest. Ainult keeleteaduslike argumentide põhjal valikuid teha ei saa.

Piirkonnakeele mõiste toomisega seadusesse kaasneb ootus ühineda Euroopa regionaal- ja vähemuskeelte hartaga.⁴ Hartaga liitumist on aastate jooksul korduvalt analüüsitud ning jõutud veendumusele, et Eestis harta mõistes vähemuste ja piirkonnakeeled puuduvad. Samuti on probleemseks peetud hartaga liitumisel kaasnevate kohustuste täitmist. Hartaga liitumine seaks riigile kohustuse tagada piirkonnakeele kõnelejatele keeleõpe kõigil kooliastmetel ning avalike teenuste pakkumine. Samuti seaks hartaga liitumine ootuse käsitleda piirkonnakeelena ka teisi piirkondades kõneldavaid keeli.

¹ Seto Kongressi Vanemate Kogu ja Võrokeste Kongressi Vanemate Kogu pöördumised 2023. aastal.

² https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Rahvust%20ja%20emakeelt%20puudutavate%20andmete%20kandmine%20rahvastikuregistrisse.pdf

³ <https://dok.hm.ee/et/document.html?id=76259dbc-46a2-4991-98f2-6a23da6f2333>

⁴ <https://rm.coe.int/belarus-charter-text-explanatory-report-ee-pdf/16807412ef>

Tabel 4. 2021. a rahvaloenduse andmetel murdekeelte kõnelejad, % rahvastikust (valik oli vaid eesti keel emakeelena märkijatele)

Vanuserühm	Võru	Saare	Seto	Tartu	Mulgi	Ranniku	Ida	Kihnu	Kesk	Lääne	Murdekeeled kokku
KOKKU	8,0	2,4	2,4	1,8	1,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	14,9
0-14	1,5	0,7	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	3,1
15-29	4,8	1,9	1,5	0,9	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	9,5
30-49	8,3	2,8	2,5	1,4	0,9	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	14,5
50-64	11,6	3,3	3,7	2,9	1,9	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	20,8
65 ja vanemad	11,5	2,8	3,3	3,3	2,9	0,3	0,4	0,2	0,1	0,2	22,6

Tabelist nähtub, et mida noorem on sihtrühm, seda väiksem on murdekeeles kõnelejate osakaal ühiskonnas.

1.3. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused	
• Avalikkuse teavitamine	JAH
• Rahastuse suurendamine	JAH
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Muu (tegevuskava koostamine)	JAH

Murdekeelte ja kultuuriruumide toetuseks panustab riik iga aasta ca pool miljonit eurot ning järjest enam on hakatud oma piirkonna murdekeeles kõnelema. Kui võrrelda viimase kahe rahvaloenduse andmestikku, siis perioodil 2011–2021 on murdekeelte kõnelejate hulk kasvanud 23%. Kõige suurema kõnelejaskonnaga võru keele rääkijate hulk on kasvanud 17%. Teiste murrete osas on kasv olnud suurem, nt seto puhul üle kahe korra, tartu puhul ca neli korda. Kõige nooremas vanuserühmas (0–14 vanuste hulgas) on kasv olnud 45%. See kõneleb teadlikkuse kasvust ja kultuuriruumi programmide toetavast mõjust. Ainuke vähenemine on toimunud vanuserühmas 15-29 võru, saare ja kihnu kõnelejate osas. Murdekeelte kõnelejate kasv viitab murdekeele oskuse väärtustamisele, mis täna on kasvutrendis ja vajab jätkuvalt riigi toetusmeetmeid. Seega on võimalik murdekeelte kõnelejate hulka kasvatada ka mitteregulatiivsete lahenduste kaudu. Oluline on süsteemne ja järjepidev tugi.

Murdekeelte kaitse vajab tähelepanu, kuid seda eeskätt toetavate tegevuste kaudu, et tagada eestvedajate järelkasv ning kogukodade huvi murdekeelt edasi kanda. Haridus- ja Teadusministeeriumi ettepanek on koostada murdekeelte toetuseks tegevuskava, kuhu koondatakse eri ministeeriumite tegevused ning moodustatakse komisjon, kes tegevuskava täitmise eest vastutab. Murdekeelte elujõu tagamiseks tuleks koostada tegevuskava, kuhu koondatakse meetmeid ja tegevusi juhitakse ministeeriumite üleselt. Täna panustavad sellesse läbi haridust toetavate tegevuste Haridus- ja Teadusministeerium, Kultuuriministeerium kultuuriruumi programmide kaudu ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium erinevate

regionaalprogrammide kaudu. Senised toetusmeetmed vajavad ülevaatamist, et kultuuri ja regionaalarenguga seotud tegevused oleks samuti murrete õppimisega paremini seostatud. Üheks tegevuskavaks koondades tekib riigil terviklikum ülevaade nii pakutavast toest kui vajadustest.

1.4. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

Regulatiivsed lahendused puuduvad, kuivõrd valdkond vajab tuge mitteregulatiivsete tegevustega.

2. Eesti viipekeele staatus

2.1. Probleemi kirjeldus, selle tekke põhjus, sihtrühm ja eesmärk

KeeleS § 3 käsitleb eesti keele staatust, sätestades Eesti riigikeelena eesti keele. Kehtivas KeeleS-s on lisaks § 3 punktis 2 käsitletud eesti viipekeelt ja viibeldud eesti keelt järgmiselt: „Eesti viipekeel on iseseisev keel ning viibeldud eesti keel on eesti keele esinemiskuju“.

Ehkki mõneti võib eesti keele, viibeldud eesti keele ja eesti viipekeele kõrvuti mainimine olla mõistetav, on § 3 oma senisel kujul sihtrühmades segadust tekitanud. Viibeldud eesti keelt (eesti keele erikuju) ja eesti viipekeelt (iseseisev keel) aetakse KeeleS lugemisel segamini. Viibeldud eesti keel on suulise eesti keele visualiseeritud vorm, samal ajal kui eesti viipekeel on eraldiseisev loomulik keel, millel on oma grammatika ja leksika⁵. Eesti viipekeele kasutajaid on hinnanguliselt 4500, sh 2000 kurti.⁶

Samuti järeldatakse KeeleS-t lugedes ekslikult, et eesti viipekeel on riigikeele (või sellega võrdsustatud) staatuses. Seda tõlgendust võib osaliselt süvendada viipekeele käsitlemine ka KeeleS § 5 punktis 1, mille kohaselt „Iga muu keel peale eesti keele ja eesti viipekeele on võõrkeel“. Ekslik tõlgendus, nagu oleks eesti viipekeel riigikeele staatuses, on sihtrühmades tekitanud ootusi vastavateks tegevusteks riigi poolt.

Kehtiva KeeleS seletuskiri ei selgita vajadust käsitleda eesti keelt ja eesti viipekeelt selliselt peatükis „Eesti keele staatus“. Seletuskirjas märgitakse: „Lisaks määratletakse paragrahvis ka viipekeele ja viibeldud eesti keele suhe eesti keelesse. Eesti viipekeel on iseseisev keel. Eelnõu § 5 lõike 1 kohaselt pole eesti viipekeele näol tegemist võõrkeelega ning sellele ei laiene seega võõrkeele regulatsioonid.“⁷

2.2. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

2022. a on õiguskantsler leidnud, et eesti viipekeel ei ole põhiseaduse mõttes Eesti riigikeel, kuid et riigil on sellest hoolimata mitmeid viipekeelega seotud kohustusi.⁸ Sh tuleb Eestil tunnustada viipekeelt (mida KeeleS ka teeb), tagada viipekeele tõlketeenus ja tagada kuulumispuudega inimeste ligipääs haridusele.

⁵ https://www.emakeeleselts.ee/omakeel/2012_2/OK_2012-2_04.pdf, <http://www.ead.ee/371095>

⁶ <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/a50951c3-b0cf-46a9-a9b1-b4ad03e67a97/content>

⁷ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/19049bf4-c903-fb3a-d5c8-35f94253e7f8/Keeleseadus>

⁸ https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Eesti%20viipekeele%20staatus%20ja%20kasutamine.pdf

2.3. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused	
• Avalikkuse teavitamine	JAH
• Rahastuse suurendamine	JAH
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
• Muu (palun täpsusta)	EI

Eesti viipekeel kui vaid Eesti aladel eksisteeriv iseseisev keel väärrib riigi tuge. „Eesti keele arengukava 2021–2035“ üheks tegevussuunaks on eesti viipekeele ja selle õppe arendamine ja uurimine, sh keeletehnoloogilisi vahendeid kasutades (tegevussuund 2.12).⁹ Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Tallinna Ülikooli halduslepingu järgi on ülikool eesmärgiks seadnud eesti viipekeele alase teadus- ja õpetamispädevuse väljaarendamise (sh võimalusel viipekeele õppe pakkumise eripedagoogika ja sotsiaaltöö õppekavade üliõpilastele).¹⁰ Tegevuste osana on Tallinna Ülikool 2024. a käivitanud eesti viipekeele uurimiserühma. Haridus- ja Teadusministeerium on varasemalt koostööd teinud 2020. a asutatud Eesti Viipekeele Seltsiga ja Eesti Kurtide Liiduga. Täna on koostöö koordineerimine Eesti Keele Instituudis, kus koostatakse eesti viipekeele tegevuskava.

Oma roll on avalikkuse teavitamisel, et eesti viipekeelt kui iseseisvat keelt mõistetakse ja väärtustatakse. Teadlikkuse tõstmise osa on ka viipekeele staatuse selgitamine: KeeleS mõttes tunnustatud keel, mis samas ei ole riigikeel. Riigikeele staatuse või sellega võrdsustatud staatuse puudumine ei vähenda vajadust toetada eesti viipekeelt.

2.4. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

Eelnevast lähtuvalt teeme ettepaneku korrastada KeeleS-s eesti viipekeele käsitlemist: liigutada KeeleS § 3 punkt 2 (täna sõnastuses „Eesti viipekeel on iseseisev keel ning viibeldud eesti keel on eesti keele esinemiskuju“) paragrahvi 5. Paragrahvis 5 käsitleda eesti viipekeelt ja viibeldud eesti keelt järgmiselt:

- täiendada paragrahvi pealkirja sõnadega „eesti viipekeel“ (uus kuju: „Eesti viipekeel, võõrkeel ja vähemusrahvuse keel“);
- lisada lõige 1¹: „Eesti viipekeel on iseseisev keel ning viibeldud eesti keel on eesti keele esinemiskuju. Riik toetab eesti viipekeele kasutamist ja arendamist.“

Lõplikud sõnastusettepanekud töötatakse välja seaduseelnõu koostamise käigus.

2.5. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus

KeeleS-s eesti viipekeele käsitlemise korrastamisega on seaduse lugejale eesti viipekeele staatus üheselt mõistetav: edaspidi ei käsitleta eesti viipekeelt eksitavalt punktis, mis kirjeldab eesti keele staatust. Selle asemel on eesti viipekeel KeeleS-s ära toodud ühes kohas. Samuti on täpsustatud riigi kohustus eesti viipekeele kasutamist ja arendamist toetada. Laiemat mõju muudatus kaasa ei too, sest eesti viipekeele staatus õiguslikult ei muutu.

⁹ <https://hm.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/ministeerium/strateegilised-alusdokumendid-ja-programmid#eesti-keele-arenguka>

¹⁰ <https://dok.hm.ee/et/document.html?id=576c39f8-0d0e-4038-9a78-9d8e9db0717f>

3. Kirjakeele norm

3.1. Probleemi kirjeldus, selle tekke põhjus, sihtrühm ja eesmärk

Ekslikult on kehtiva keeleseaduse sunnimeetmete peatüki § 35 jäänud sõnastus, nagu karistatakse kirjakeele normi rikkumise eest avalikku kohta paigaldatud viidal ja sildil, välireklaamis, sealhulgas poliitilise agitatsiooni eesmärgil paigaldatud välireklaamis, ning veebilehel, ettevõtte liiginimetuse eksponeerimisel ja nime ümberkirjutamisel, samuti eestikeelse olulise teabe eesti keeles esitamata jätmise eest kaubamärkide kasutamisel tegevuskoha tähisena või reklaamis ning olulise võõrkeelse teabe eesti keelde tõlkimata jätmise eest avalikel üritustel. Kirjakeele normi kohaldamine on nõutav vaid ametlikus suhtluses (KeeleS § 4 lg 1).

3.2. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

KeeleS § 35 eesti keele kasutamise nõuete ja kirjakeele normi rikkumise osas vajab korrastamist.

3.3. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused	
• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
• Muu (palun täpsusta)	EI

Mitteregulatiivsed lahendused ei sobi seetõttu, et probleeme põhjustab seaduses konkreetse sätte vale sõnastus.

3.4. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

Teeme ettepaneku korrigeerida § 35 lõige 1 sõnastust järgmiselt:

Eesti keele kasutamise nõuete rikkumise eest avalikku kohta paigaldatud viidal ja sildil, välireklaamis, sealhulgas poliitilise agitatsiooni eesmärgil paigaldatud välireklaamis, ning veebilehel, ettevõtte liiginimetuse eksponeerimisel, 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 või nime ümberkirjutamisel – karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut.

3.5. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus

KeeleS § 4 lõikes 3 sätestatakse suunis, et tekstides, millel pole kohustust kohaldada ametlikku keelekasutuse nõuet, tuleb järgida keelekasutuse hea tava. KeeleS § 35 sõnastuse muutmisega viiakse sunnimeetmed kooskõlla § 4 eesmärkidega.

4. Keelevaldkonna korralduse regulatsioon on ebapiisav

4.1. Probleemi kirjeldus, selle tekke põhjus, sihtrühm ja eesmärk

KeeleS § 6 lg 1 ütleb, et keelevaldkonda, sealhulgas keeleõpet, eestikeelse oskussõnavara ja eesti keelele suunatud keeletehnoloogia arendamist ning rakendamist ja eesti keele alast teadus- ja arendustegevust suunab ja koordineerib Haridus- ja Teadusministeerium. Lõige 2 sätestab, et riik toetab eestikeelse laiale kasutajaskonnale suunatud ja õppeotstarbelise tarkvara kasutamist.

Ukraina sõda mõjutas 2022. a oluliselt keeleõppevaldkonda, sh täiskasvanute eesti keele õpet. Riiki jõudsid kümned tuhanded sõja eest põgenenud inimesed, kellele on vaja pakkuda eesti keele õppe võimalusi, sh elektroonilisi, ning selgitada eesti keele oskuse nõudeid, mis on seotud nii töötamise kui riigis pikemaajaliselt viibimisega. Keelevaldkonna poliitikakujundamist mõjutas 2022. a jätkuvalt COVID-19 kriis, mh vajadus arendada keeletehnoloogiat kasutavaid eestikeelseid digitaalseid teenuseid.¹¹

Keelevaldkonna rahastamist puudutavad sätted on seni reguleeritud teistes seadustes (PGS, KõrgHS). Kuid sageli on vajalik valdkonda rahastada ka haridusasutuste väliselt. Sellisel juhul on volitusnormina kasutatud riigieelarve seaduse (RES) § 53¹ lõiget 1, mis ütleb, et minister kehtestab määrusega tingimused ja korra ministeeriumi valitsemisala vahendite arvelt riigisisese toetusprogrammi elluviimiseks, toetusprogrammist vahendite saamiseks ning saadud vahendite kasutamiseks, kui nimetatud tingimused ja kord ei tulene muust õigusaktist. Keelevaldkonna rahastamine peaks olema reguleeritud valdkondlikus seaduses.

4.2. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

Keeleprogrammi 2022–2025 eesmärk on tagada ajakohane keeletaristu ja keeletehnoloogia, et eesti keelt saaks kasutada igas elu- ja teadusvaldkonnas.

KeeleS-s puuduvad volitusnormid valdkonna rahastamise, toetuste andmise (nt stipendiumid) tingimuste ning andmekogude loomiseks. Puudub regulatsioon keeleandmestike kogumiseks (isikuandmete kogumise ja töötlemise lubatavus) keeletehnoloogiaalaseks arenguks. Testide andmekogusse soovitakse luua võimalus koguda eksamisooritaja helisalvestisi, mida oleks võimalik kasutada edasises teadustöös ja tehnoloogia arengus, aga puudub õiguslik alus kogutud helisalvestisi teise baasi üle kanda ja neid teisel eesmärgil töödelda.

4.3. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused	
• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
• Muu (palun täpsusta)	EI

¹¹ Haridus- ja Teadusministeeriumi tulemusvaldkonna „Eesti keel ja eestlus“ 2022. aasta tulemusaruanne, lk 1; kättesaadav: https://www.hm.ee/haridus-ja-teadusministeeriumi-2022-aasta-tulemusaruanded?view_instance=0¤t_page=1

Mitteregulatiivsed lahendused ei sobi seetõttu, et probleeme põhjustab seaduses konkreetsete sätete puudumine, mis aitaks valdkonda reguleerida.

4.4. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

KeeleS täiendatakse vastavate sätetega, mis võimaldaks andmekogude loomist ning keeleandmestike õiguspärasest kogumist. Samuti täiendatakse KeeleS sätteid vastava(te) volitusnormi(de)ga, mis võimaldaks valdkonna rahastust süsteemselt reguleerida. Täpsemad sõnastused töötatakse välja seaduseelnõu koostamisel.

4.5. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus

Volitusnormiga luuakse eeldused valdkonna süsteemseks rahastamiseks ning infosüsteemide loomiseks ja arendamiseks, et eesti keele arengut toetada. Muudatusel on positiivne mõju võrdsete võimaluste tagamisele. Süsteemne ja korrastatud rahastamissüsteem võimaldab erinevatel ühiskonnagruppidel võrdse ligipääsu riigi antavatele vahenditele.

5. Eestikeelne asjaajamine

5.1. Probleemi kirjeldus, selle tekke põhjus, sihtrühm ja eesmärk

KeeleS 3. peatükk reguleerib suulist ja kirjalikku asjaajamiskeelt. Aeg-ajalt tekitavad asjaajamiskeele kasutust reguleerivad punktid siiski küsitavust nii elanikele kui ka Keeleametile tekkinud olukordade lahendamisel. Paragrahv 10 paneb eestikeelse asjaajamise kohustuse riigiasutustele ja kohaliku omavalitsuse asutustele, riigi enamusosalusega äriühingutele, riigi asutatud sihtasutustele ja riigi osalusega mittetulundusühingutele. Sellest loendist on väljas kohaliku omavalitsuse organid ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsus on omavalitsusorganid, millele ei laiene kohaliku omavalitsuse asutuse mõiste. Volikogu keelekasutust reguleerib ainult kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) § 41 lg 1 ja 2.

5.2. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

KOKS reguleerib kohaliku omavalitsuse valitsemisorganite istungite keelt:

„§ 41. Keelekasutus kohalikes omavalitsustes

(1) Asjaajamiskeel kohalikes omavalitsustes on eesti keel. Igaühel on õigus pöörduda kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole eesti keeles ja saada eestikeelseid vastuseid.

(2) Volikogu ja valitsuse istungid toimuvad eesti keeles.“

Siiski annab KeeleS-sse lisamine asjaajamisele laiema mõiste ning volikogu ja valitsuse liikmete omavaheline ajaajamine toimuks sellisel juhul eesti keeles. Hetkel on kohalike omavalitsuste valitsemisorganite suhtluskeele osas mureks üksikud kohalikud omavalitsused (nt on olnud juhtumeid Narvas ja Maardus), kuid oluline on kindlustuda, et valitsemisorganite liikmete vahetumisega olukord ei halveneks. Jätkuvalt on mureks volikogu liikmete eesti keele oskus. Volikogu liikmeks saab kandideerida vaid Eesti kodanik, mis ei tähenda, et isik valdab eesti keelt. Varasemalt on arutatud ka kandideerimisel keeleoskuse nõude seadmist, kuid head lahendust selle kontrollimiseks pole leitud. Samas on õiguskantsler viidanud, et täna kehtiv

õigusruum on piisav ning keeleoskusele nõuete kehtestamine pole vajalik. Volikogusse kandideerija peab teadma, et volikogu töökeel on eesti keel, ja sellega aegsasti arvestama.¹²

Avalik-õiguslike juriidiliste isikute all peetakse silmas eeskätt ülikoole, kus rahvusvahelistumise tulemusena on üha rohkem võõrkeeltes suhtlema hakatud. Välisõppejõudude, välisteadustöötajate ning välisüliõpilaste kasvava osakaalu tõttu on oht, et eestlastest üliõpilased peavad hakkama ülikooliga suhtlema võõrkeeles. KeeleS ei reguleeri töökeelt, vaid asjaajamiskeelt. Rikkumisi avalik-õiguslikes asutustes pole täheldatud. Käesoleval õppeaastal on EHISes registreeritud 567 võõrriigi kodakondsusega akadeemilist töötajat.

Tabel 5. Võõrriigi kodakondsusega akadeemilised töötajad

Kodakondsus	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24
Võõrriigi kodakondsusega EHISes registreeritud akadeemiline töötaja	403	490	504	567
% kogu akadeemiliste töötajate seas	10%	11%	11%	12%

EHISe andmetel on viimase nelja aasta jooksul kasvanud nii Eesti kodakondsusega kui võõrriigi kodakondsusega akadeemiliste töötajate hulk. Kuigi võõrriigi kodakondsus ei tähenda, et isik eesti keelt ei valda, on märgata muutusi, et võõrriigist pärit akadeemiliste töötajate arv kasvab. Nii on näiteks Vene kodakondsusega akadeemiliste töötajate arv viimase nelja aasta jooksul kahekordistunud. Samuti on suurenenud Indiast ja Pakistanist pärit akadeemiliste töötajate arv. Ukraina ja Hiina kodakondsusega akadeemiliste töötajate arv on kasvanud enam kui kolm korda. Järgnev tabel esitab Eestis töötavate teiste riikide kodakondsusega akadeemiliste töötajate andmed.

Tabel 6. Akadeemilised töötajad kodakondsuse järgi

Kodakondsus	Õppetööga tegelevate akadeemiliste töötajate arv kodakondsuse alusel				Õppetööga tegelevate akadeemiliste töötajate % kodakondsuse alusel			
	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24
Eesti	3811	3984	4007	4322	90%	89%	89%	88%
Venemaa	30	39	49	60	1%	1%	1%	1%
Saksamaa	46	51	49	49	1%	1%	1%	1%
India	14	22	27	33	0%	0%	1%	1%
Soome	33	34	35	32	1%	1%	1%	1%
Itaalia	23	26	30	31	1%	1%	1%	1%
Ukraina	8	15	20	29	0%	0%	0%	1%
Suurbritannia	18	28	21	27	0%	1%	0%	1%
Ameerika Ühendriigid	23	23	25	26	1%	1%	1%	1%
Hispaania	17	16	21	16	0%	0%	0%	0%
Pakistan	9	13	15	15	0%	0%	0%	0%
Läti	9	11	10	14	0%	0%	0%	0%
Prantsusmaa	10	12	11	14	0%	0%	0%	0%
Iraan	9	15	13	13	0%	0%	0%	0%

¹² https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Volikogu%20t%C3%B6C3%B6keel.pdf

Valgevene	8	10	10	12	0%	0%	0%	0%
Holland	9	11	9	11	0%	0%	0%	0%
Rootsi	12	12	12	10	0%	0%	0%	0%
Türgi	7	8	8	9	0%	0%	0%	0%
Ungari	8	7	6	9	0%	0%	0%	0%
Hiina	2	3	5	8	0%	0%	0%	0%
Kreeka	6	8	6	8	0%	0%	0%	0%
Muu kodakondsusega (ca 50 riiki)	102	126	122	141	3%	3%	3%	3%
Üldkokkuvõte	4218	4479	4518	4896	100%	100%	100%	100%

Avalik-õiguslik juriidiline isik on loodud seaduse alusel avalikes huvides. Kui riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuse eestikeelse asjaajamise nõue on sätestatud keeleseaduses, siis avalik-õigusliku juriidilise isikule eestikeelse asjaajamise nõuet ei ole sätestatud ei keeleseaduses ega vastavates avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käivates seadustes.

Domeeninimede keelsust avalikus sektoris kehtiv seadus ei reguleeri. Seda teemat on mitmel korral tõstatatud, et kaaluda seadusesse regulatsiooni loomist. 2023. a suvel analüüsis Keeleamet avaliku sektori domeeninimede võõrkeeles esitamise olukorda. Domeeninimedest vaid üksikud on võõrkeelsed (nt *mfa*, *rescue*) ja enamasti on olukord lahendatud järelevalve nõustamise käigus.

5.3. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused	
• Avalikkuse teavitamine	JAH
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
• Muu (palun täpsusta)	EI

Mitteregulatiivsed lahendused selle probleemi vähendamiseks on väga aeganõudvad ega pruugi olla tõhusad. Keeleamet saab probleemi lahendada järelevalves sellele tähelepanu juhtides ning vajadusel meediat kaasates, kuid olukorda tervikuna see mõjutada ei pruugi. Samas vajab eestikeelse asjaajamise teema tähelepanu ning eestikeelse suhtluse tagamiseks avalikkuse teavitamist.

5.4. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

Lisada KeeleS 3. peatükis §-de 10 ja 13 loenditesse kohaliku omavalitsuse valitsemisorganid ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Alljärgnevalt on toodud välja võimalikud kaalutavad regulatiivsed lahendused. Täpsed sõnastusettepanekud töötatakse välja seaduseelnõu koostamise käigus.

Muuta § 10 lõiget 1 järgmiselt:

„Riigiasutuse, kohaliku omavalitsuse asutuse, valla- või linnavolikogu, valla- või linnavalitsuse ja avalik-õigusliku juriidilise isiku asjaajamine toimub eesti keeles. Eestikeelse asjaajamise nõue kehtib ka riigi enamusosalusega äriühingule, riigi asutatud sihtasutusele ja riigi osalusega

mittetulundusühingule. Avalik-õiguslike ülikoolide asjaajamises võib võõrkeelse õppe ja rahvusvaheliste lepetega seotud toimingute korral kasutada mõlemale poolele sobivat keelt.“

Muuta § 13 järgmiselt:

„Riigiasutusel, kohaliku omavalitsuse asutusel, valla- või linnavolikogul, valla- või linnavalitsusel ja avalik-õigusliku juriidilise isikul ning nende ametnikul ja töötajal on õigus kasutada välissuhtluses mõlemale poolele sobivat keelt.“

5.5. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus

Eesti on kujunenud rände sihtriigiks, mis võib hakata mõjutama eesti keele positsiooni ühiskonnas. Vastutulelikkus rändajate vajadusele suurendab soovi pakkuda teavet võõrkeeltes. Sestap on oluline kindlustada eestikeelne asjaajamine avalikus sektoris tervikuna ning riigi eeskuju eesti keele kasutusala hoidmisel. Kuna ülikoolide asjaajamiskeelt kehtiv seadusandlus ei reguleeri, on peetud oluliseks täpsustus lisada. Kuna teisi avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ülikoolidega sarnane rahvusvahelistumise surve ei mõjuta, ei mõjuta seadusemuudatus teisi avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ega sea neile piiranguid kasutada välissuhtluses või isikutega suhtlemisel pooltele sobivat keelt.

6. Õigus eestikeelsele teenindamisele ja teabele

6.1. Probleemi kirjeldus, selle tekke põhjus, sihtrühm ja eesmärk

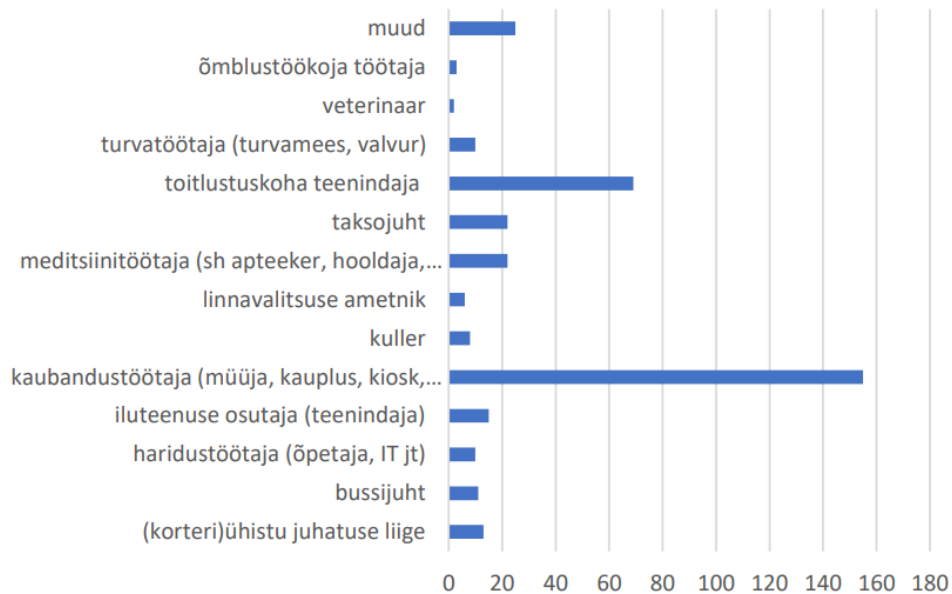
Eesti keele oskuse nõuetega on probleeme mitmes valdkonnas (vt Keeleameti kaebuste joonist 1). Osalt on probleemiks see, et Eesti haridussüsteem pole seni suutnud ette valmistada piisava eesti keele oskusega inimesi. Teisalt on puudus töötajatest teenindussektoris, mis tingib selle, et tööturule jõuab rohkem eesti keele oskuseta inimesi. Kolmandaks oleme muutunud ränderiigiks (sh Ukraina sõjapõgenikud), mis kasvatab Eestis inimeste hulka, kes eesti keelt ei oska. Tänapäeval on tööhõives hinnanguliselt ca 43 000 töötajat, kes ei oska eesti keelt. Nendest ca 60 % tegutsevad sektorites (töötlev tööstus, ehitus, side, veondus, laondus), kus otseselt pole keeleoskuse nõudeid kehtestatud, kuid ca 20 000 hulgas on ühel või teisel moel eesti keele oskusele nõuded kehtestatud. Nendele lisandub sama palju isikuid, kes küll võib-olla oskavad pisut eesti keelt, kuid kelle puhul keeleoskuse nõuded on siiski täitmata.

Eesmärk on vähendada eesti keele oskuseta inimeste arvu Eesti ühiskonnas ja seeläbi tagada eesti keele kasutamise nõuete täitmine kõigis valdkondades.

6.2. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

Olukorrast ülevaate saamiseks on kogutud andmeid Statistikaameti andmekogudest ning peetud arutelusid eri majandussektorite esindajatega. Kohtunud on tööandjatega just nendest sektoritest, kus on enim olnud kaebusi või mis on järelevalves tähelepanu keskmes.

Joonis 1. Kaebused teenindaja eesti keele oskuse kohta 2023. a (Keeleamet, kaebuste arv)



Probleeme eesti keele oskuse nõuete täitmise osas on eeskätt teenindavas sektoris, aga ka teistes valdkondades. Kõige suurem kasv võrreldes 2022. a on olnud nende isikute hulgas, kes saavad igapäevase suhtlemise piires eesti keelest aru, kuid ei räägi seda. Seal on kasv olnud *ca* 30%. Samas vähenes eesti keelt mitteoskajate arv võrreldes 2022. a vaid mõne tuhande võrra.

Tabel 7. Hõivatute hinnanguline keeleoskus 2022. a majandussektorite kaupa (Statistikaamet, tuhandetes)

	Oskavad eesti keelt koduse keelena	Oskavad eesti keeles rääkida ja kirjutada	Oskavad eesti keeles igapäevase suhtlemise piires rääkida	Saavad eesti keelest igapäevase suhtlemise piires aru	Ei oska eesti keelt
Põllumajandus, metsamajandus ja kalapüük	17,2	*	*	*	*
Tööstus (v.a ehitus)	83,8	15,4	10,1	11,7	15,1
Ehitus	40,3	4,6	4,3	3	6,1
Hulgi- ja jaekaubandus, veondus, majutus ja toitlustus, info ja side	131,1	28,2	14,9	9,9	13,9
Finants- ja kindlustustegevus, kinnisvaraalaane tegevus, kutse-, teadus- ja tehnikaalaane tegevus, haldus- ja abitegevused	53,2	10	4,8	3,7	5,7
Avalik haldus ja riigikaitse, sotsiaalkindlustus, haridus, tervishoid ja sotsiaalhoolekanne, kunst, meelelahutus ja vaba aeg, kodutarvete parandus ja muud teenused	142,9	26	9	6,5	5,8

Kokku – kõik tegevusalad	468,4	84,4	43,1	34,9	46,6
--------------------------	-------	------	------	-------------	-------------

* Vastanute väärtus on alla 20, mistõttu hinnangut pole antud.

Tabel 8. Hõivatute hinnanguline keeleoskus 2023. a ametiala rühmiti (Statistikaamet, tuhandetes)

	Oskavad eesti keelt koduse keelena	Oskavad eesti keeles rääkida ja kirjutada	Oskavad eesti keeles igapäevase suhtlemise piires rääkida	Saavad eesti keelest igapäevase suhtlemise piires aru	Ei oska eesti keelt
Juhid	41,1	6,2	2,8	2,3	2,3
Tippspetsialistid	131	23,9	5,9	5,8	5,3
Tehnikud ja keskastme spetsialistid	76,1	13,1	5,1	3,4	2,9
Ametnikud	30,1	10,8	3	2	1,7
Teenindus- ja müügitöötajad	56	11,9	8,8	5,1	3,1
Põllumajanduse, metsanduse, jahinduse ja kalanduse oskustöötajad	7,6	*	*	*	*
Oskustöötajad ja käsitöölised	55,9	9	9,5	10,3	10,9
Seadme- ja masinaoperaatorid ja koostajad	41,9	6,6	6,1	8,8	7,6
Lihttöölised	28	5,8	7	6,7	9,6
Sõjaväelased	2,7	*	*	*	*
Kokku	470,4	87,3	48,2	44,4	43,4

* Vastanute väärtus on alla 20, mistõttu hinnangut pole antud.

Erinevates valdkondades on hõivatute seas hinnanguliselt ühtekokku ca 80 000 inimest, kes ei ole võimelised eesti keeles suhtlema („ei oska eesti keelt“, „saan igapäevase suhtlemise piires aru, aga ei räägi“).

Tabel 9. Hinnanguline olukord „Ei oska eesti keelt“ (Statistikaamet, tuhandetes)

Valdkonnad	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Mäetööstus	1,6	1,6	1	*	*	*
Töötlev tööstus	12,2	12,5	13,7	14	13,5	12,4
Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	1,3	*	*	*	1,1	1,5
Ehitus	5,8	5,1	4,7	5,3	6,1	5,2
Hulgi- ja jaekaubandus, mootorsõidukite ja mootorrataste remont	2,9	2,6	2,8	3,4	4,3	3,4
Veondus ja laondus	6,1	4,7	4	6,5	6,2	5,4
Majutus ja toitlustus	*	1,4	1,1	1,4	1,5	1,8
Info ja side	*	*	1,5	1,5	1,9	2,4
Kinnisvaraalaane tegevus	1,2	1,8	2	2,1	2,2	2
Haldus- ja abitegevused	2,7	1,9	1,6	1,7	3	2,6
Haridus	1,2	1,6	1,8	2,5	2,3	1,6
Tervishoid ja sotsiaaltoetused	0,9	*	*	1,3	*	*

Muud teenindavad tegevused	1,1	*	1,1	1,9	1,3	*
KOKKU	37	33,2	35,3	41,6	43,4	38,3

* Vastanute väärtus on alla 20, mistõttu hinnangut pole antud.

Tabel 10. Hinnanguline olukord „Saan eesti keelest igapäevase suhtlemise piires aru ,kuid ei räägi“ (Statistikaamet, tuhandetes)

Valdkonnad	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Mäetööstus	*	*	*	*	*	*
Töötlev tööstus	11,8	12,3	12,1	9,1	10,9	12,2
Elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine	1,2	*	*	*	*	*
Ehitus	3	3,3	3	2,9	3	4,3
Hulgi- ja jaekaubandus, mootorsõidukite ja mootorrataste remont	3,4	4,2	3,6	2,8	3	4,8
Veondus ja laondus	3,5	4,3	3,1	3,2	4,4	4,8
Majutus ja toitlustus	1,8	1,2	1,5	*	*	*
Info ja side	*	*	*	*	1,6	2,8
Kinnisvaraala tegevus	0,9	1,5	1,1	*	*	2,1
Haldus- ja abitegevused	1,3	1,8	2,2	1,8	1,6	2,5
Haridus	1,7	1,9	1,9	2,3	2,4	2,4
Tervishoid ja sotsiaalhoolekanne	1,4	1,2	1,7	1,4	1,6	3,2
Muud teenindavad tegevused	*	*	1	1,8	1,6	*
KOKKU	30	31,7	31,2	25,3	30,1	39,1

* Vastanute väärtus on alla 20, mistõttu hinnangut pole antud.

2023. a sügisel kohtuti erinevate valdkondade tööandjatega, et kaardistada eesti keele oskusega seotud murekohad. Vaatluse all olid sektorid, kus 2022. a statistika alusel oli enim kaebusi keeleoskuse nõuete täitmisega: kaubandus (37% kaebustest), toitlustus (22%), meditsiin (6%) ja taksonid (6%). 2023. a pole seis oluliselt muutunud. Kuigi kaebuste maht on alates 2022. a kahekordistunud ja võrreldes 2020. aastaga on kaebused keeleoskamatu teenindaja suhtes suisa kolmekordistunud, on selles oma mõju riiki saanud sõjapõgenikel.

6.3. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused	
• Avalikkuse teavitamine	JAH
• Rahastuse suurendamine	JAH
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Muu (järelevalve tõhustamine)	JAH
• Muu (täiskasvanute tasuta eesti keele õppe korrastamine)	JAH

Tööandjatega vestlustest on ilmnenu, et suur osa värvatud sõjapõgenikest õpivad usinalt eesti keelt ning eesti keele nõuetele vastava taseme saavutamiseks tuleb anda veel aega. Vajalik on toetada tööandjaid sõnumitega, miks eesti keele õppimine on vajalik, ning soodustada riigikeele omandamist. Seetõttu on omal kohal avalik arutelu eesti keele oskuse teemal, et riigikeele

oskuse vajalikkus jõuaks ühiskonda laiemalt. Samuti on tööandjate hinnangul oluline tõhustada kontrolli keeleõppe üle.

Tööandjate huvi on parendada suhtumist keeleõppesse ning oluline on tõsta õppija enda vastutust. Kuivõrd tööjõuturule sisenemisel keeleoskuse olemasolu kontrollimine piiraks tuhandete inimeste tööturule jõudmist ning mõjutaks märkimisväärselt mitmetes sektorites majandust, oleks otstarbekam keskenduda tööandjate mõjutamisele, et töötajad saavutaks eestikeelseks suhtluseks vajaliku eesti keele oskuse. Tööandjad ise on valmis reguleerima olukorda läbi palgatõusude, et eesti keele oskusega töötaja saab kõrgemat tasu, koostöös riigiga toetama töötajast keeleõppest osalemist jt toetustegevusi. Lisaks on tööandjate hinnangul oluline tõhustada järelevalvet, et säiliks nõudlikkus eesti keele õppe suhtes.

Eesti keelenõukogu on teinud ettepaneku, et tööjõuturule sisenemisel järgitaks kehtestatud keeleoskuse nõudeid või katseaja möödudes. See tähendab, et keeleoskuse nõuetele mittevastava isiku palkamisel või peale katseaega tööle jätmisel seatakse tööandjale täiendavad sunnimeetmed. Eesti keelenõukogu on teinud ettepaneku siduda töölepinguseaduses katseaja läbimine keeleoskuse nõuetele vastava keeletaseme saavutamise tingimustega. Kuivõrd katseaeg on vaid neli kuud, siis keeletaseme tõstmine kasvõi ühe taseme võrra nelja kuu jooksul pole realistlik nõue. Tööandjatel on võimalus tööd ümber korraldada nii, et keeleoskuse nõuete täitmiseni teostatakse teisi keelenõuetega mitte seotud ülesandeid, kuid samas on inimesel võimalus enda toimetulek tagada ning samas viibida eesti keele oskust arendavas keskkonnas.

Samuti on tehtud ettepanek taastada taksojuhtidele teenuskaardi taotlemisel keeleoskuse tõendamise nõue, mis ühistranspordiseadusest 2016. a välja võeti. Selle nõude taastamine tõstaks oluliselt kohalike omavalitsuste halduskoormust ja võib tugevalt mõjutada Eesti taksoturgu. 08.04.2024. a seisuga on aktiivses kasutuses üle 21 000 teenindajakaardi, mille uuendamist tuleks 2016. a õigusruumi taastamiseks kaaluda. Näide sellest on võtta Lätist, kus mõned aastad tagasi reformiti taksondust ja lisaks teistele muudatustele otsustati ka keelenõuete täitmist tugevamalt kontrollima hakata. Keeleeksam paluti uuesti läbida kõigil kontrolli võetud taksojuhtidel. Tänapäevaks on Läti taksondusest mitmete asjaolude tõttu Läti meedia sõnutsi kadunud üle 1600 taksojuhi ning hinnad märkimisväärselt kasvanud. See on Lätis viinud pahameeleni taksode kättesaadavuse ja hinna osas.

Veoteenuse pakkujatega kohtudes on jõutud üksmeelele, et olukord Eestis on vaja parandada. Veoteenuse keeleoskusest tingitud probleeme on kajastatud korduvalt meedias, kuigi puuduliku eesti keele oskuse teemalised kaebused moodustavad vaid 0,002% teenuse tarbimisest. Ka Keeleametile tehakse aasta peale kokku ca 50 kaebust. Huvi, et juhtide keeleoskus paraneks, on veoteenuse platvormi pakkujatelgi. Kuivõrd aga juhid ei ole platvormide pakkujaga töösuhtes, vaid võlaõiguslikus suhtes, siis tuleb keeleoskuse nõude siseseviimiseks täiendada teenuse osutaja tingimusi. Bolt on asunud arendama keeleõppe programmi, mida sõiduteenuse jagajad peavad läbima, et teenuse pakkumist jätkata. Programmiga alustatakse 2024. a juunis.

Niisamuti on meedias tähelepanu alla sattunud kullerite keeleoskus, millele on järgnenud ettepanekud kehtestada kulleritele nõue osata eesti keelt A1-tasemel. Selle kehtestamiseks tuleb esmalt välja töötada A1-tasemel test eksamisüsteemi lisamiseks. Teiseks on kullerite töötamise dünaamika pigem selline, et seda kasutatakse asukohariigi tööturule sisenemiseks, kuid selles

sektoris ei püsita pikalt. Wolti 2022. aasta andmete põhjal töötavad 75% kulleritest alla 10 tunni nädalas, vaid 5-10% neist töötab üle 20 tunni nädalas. See viitab, et tööd tehakse ajutiselt äraelamiseks ja ka lississetulekuks. Eesti keele oskust puudutavad kaebused moodustavad Wolti esindaja hinnangul 0,07% teenuse tarbimise mahust. Töö ajutise iseloomu tõttu on Wolt'il keeruline keelekursust pakkuda ja platvormil töötamisega siduda. Siiski on kohtumistel Wolti esindajatega arutatud sõnumite üle, mida platvormi esindaja saab oma teadetes esile tuua ja millega nügida kullereid eesti keelt õppima, nt keeleõppe võimalused ja regulaarsed teated töös oluliste eestikeelsete sõnade õppimiseks.

Riigi järelevalve peab olema aktiivsem ja sihistatum just nendes sektorites, kus on eestikeelse teeninduse saamisega rohkem probleeme. Meediapildi analüüs näitab, et suurimad murekohad eesti keele oskusega on justkui taksonduses ja kulleritega, kuid kaebuste hulk on tarbimisega võrreldes marginaalne (0,002% teenuse tarbimisest). Keeleametile esitatud kaebuste hulgas on kulleritega seotud kaebusi 2%, taksojuhtide ja bussijuhtidega seotud kokku 8%. Samas on tegemist teenusega, mille kasutamisest saab klient loobuda, kui riigikeele oskamatus kujuneb probleemiks. Sama ei saa väita meditsiini- või haridussektori kohta. Näiteks tervishoius ja sotsiaalhoolekandes on hinnanguliselt 3200 töötajat, kelle eesti keele oskuseks on hinnatud „saab igapäevase suhtlemise piires aru“, mis aga ei ole piisav pädevaks ja turvaliseks suhtluseks patsientidega.

Lahenduskäik ei piira tööturule sisenemist, kuid seab keeleoskuskõude täitmisele selged piirid. Tööandjatel säilib kohustus tagada igas valdkonnas eestikeelne teenindus, mistõttu tuleks eesti keele oskusega töötajale pakkuda pigem sellist tegevust, kus oleks eesti keele praktiseerimise võimalused kollektiivis olemas, kuid töötajal pole otsest kokkupuudet kliendiga. Hinnanguliselt on tööhõives ca 43 000 isikut, kes ei oska üldse eesti keelt (Statistikaamet 2023), nende hulgas ka sektorid, kus eesti keele oskusele nõudeid pole seatud. Täna on järelevalves prioriteediks seoses eestikeelsele õppele üleminekul haridustöötajad, mistõttu ei jõuta süsteemselt ja tõhusalt teiste sektoritega tegeleda.

6.4. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

Selleks, et tagada riigikeele kasutamine tööturu ja teenuste erinevates valdkondades, on mitmeid lahendusi. Alljärgnevalt on toodud välja võimalikud kaalutavad regulatiivsed lähenemised.

	Lähenemine I	Lähenemine II	Lähenemine III
Sisenemine tööturule	Keeleoskuse nõuded on vajalikud ja nende olemasolu kontrollitakse enne tööle asumist.	Keeleoskuse nõuded on seatud, tööturule võib siseneda ka ilma nende täitmata (v.a riigile olulistes valdkondades).	Keeleoskuse nõuded on seatud, tööturule võib siseneda ka ilma nende täitmata (v.a riigile olulistes valdkondades).
Sunnimeetmed	Keeleoskusega töötaja värbamisel rakendatakse sunnimeetmeid vaid tööandjale.	Vastutus on jagatud. Rikkumiste korral on sunnimeetmed nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele.	Vastutus on jagatud. Rikkumiste korral on sunnimeetmed nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele. Füüsiliste

			isikute sunnimeetmeid on karmistatud.
Järelevalve	Süsteemne ja regulaarne rikkumiste tuvastamiseks.	Vaid kaebustele reageerimine.	Süsteemne ja regulaarne rikkumiste tuvastamiseks.
Mõju	Piirav mõju majandusele ja elanike toimetulekule. Eesti keele kasutusala on tugevalt kaitstud.	Majandust ja inimeste toimetulekut mõjutavad piirangud puuduvad. Eesti keele kasutusala on osaliselt kaitstud.	Mõõdukalt piirav mõju majandusele ja elanike toimetulekule. Eesti keele kasutusala on kaitstud.

Muudatus 1. Sunnirahade tõstmine, sh sunnirahade menetlemise praktika korrastamine.

Sunnirahad ja trahvid juriidilistele isikutele ei ole viimase kümne aasta jooksul tõusnud, mistõttu pole trahvidest/sunnirahadest hoidumine motiveeriv. Samuti on praktikas sunniraha määramisel rakendanud pigem leebemat lähenemist. Keskmise seni määratud sunniraha on olnud vaid 10–11% maksimaalsest määrast, mistõttu ei ole need summad mõjutanud inimesi eesti keelt õppima. Vaid 7% järelkontrolli juhtumitest lõpevad sellega, et inimene omandab nõutud keeleoskustaseme. Lisaks liiguvad töötajad ühe tööandja juurest teise juurde ning katkenud keeleõppega alustatakse siis uuesti, kusjuures eesti keele oskus ei parane, vaid vahetatakse tööandjaid. Lahendus võiks olla tõhusam ja süsteemsem järelevalve, mis võimaldavad nii tööandjatel tugevamalt nõuda kui ka riigil kontrollida aktiivse eesti keele õppe tulemuslikkust.

Muudatus 2: täiskasvanute eesti keele õppe süsteemi korrastamine.

KeeleS VTK ettevalmistamisel peetud vestlustest tööandjatega on selgelt kõlama jäänud tööandjate soov, et tõhustataks riigi poolt pakutavat täiskasvanute eesti keele tasuta õpet. Tööandjate hinnangul tuleks keeleõpet pakkuda koostöös tööandjaga ja sihistatud motiveeritud sihtrühmale. Kõigile nn elavas järjekorras pakkumine pole aastate jooksul suuremat edasiminekut saavutanud. Nii 2017. a kui ka 2020. a oli Eesti Integratsiooni Monitooringu kohaselt teisest rahvusest elanike eesti keele enesehinnanguliste oskajate osakaal 41%.¹³ 2023. a monitooringus on see näitaja 46%.¹⁴ Samas on riik viimase viia aasta jooksul suunanud täiskasvanute eesti keele kursustele kokku 66 miljonit eurot. Sellele lisanduvad keeleõpet ja -oskust toetavad tegevused (nt keelekohvikud, keelesõbra programm jms).

¹³ <https://www.kul.ee/eesti-integratsiooni-monitooring-2020>

¹⁴ <https://www.kul.ee/EIM2023>

Tabel 11. Eesti keele õppes osalemine ja rahastus perioodil 2019–2023

Õppes osalejad

Asutus	2019	2020	2021	2022	2023	Kokku
Justiitsministeerium (RE)	453	383	564	527	594	2521
Kultuuriministeerium (RE)	1887	5364	3930	3864	13 025*	28 070
Kultuuriministeerium (ESF)	1008	768	432	264	1138	3610
Töötukassa (THP)	6800	4835	4246	6229	10 283	32 393
Töötukassa (ESF)	795	1457	2178	2651	1356	8437
Keeleamet (RE)	-	-	40	82	25	147
Kokku	10 943	12 807	11 390	13 617	26 421	75 178

Rahastus (eurodes)

Asutus	2019	2020	2021	2022	2023	Kokku
Justiitsministeerium (RE)	166 324	99 785	240 277	277 547	219 000	1 002 934
Kultuuriministeerium (RE)	429 477	2 426 701	2 071 824	1 947 356	6 159 064*	13 034 422
Kultuuriministeerium (ESF)	483 840	344 064	342 623	228 000	646 200	2 044 727
Töötukassa (THP)	7 775 651	5 057 174	4 617 867	7 260 414	13 724 748	38 435 853
Töötukassa (ESF)	674 400	1 628 062	3 007 441	4 148 495	2 027 758	11 486 156
Keeleamet (RE)	-	-	62 846	72 684	34 000	169 530
Kokku	9 529 692	9 555 786	10 280 032	13 861 812	22 776 770	66 173 622

* Kultuuriministeeriumi RE real on mh 2023. a koostöö Haridus- ja Teadusministeeriumiga (u 300 õppekohta ja 300 000 eurot).

Allikas: Riigikeele nõukoja andmekorje (jaanuar 2024. a)

Valdkonna keskse juhtimise ja tervikpildi puudusele on osutatud mitmetes varasemates analüüsides.¹⁵ Tänapäevani pakuvad eesti keele õpet ja keeleõpet toetavaid teenuseid eri ministeeriumid (Kultuuriministeerium, sh Siseministeeriumi sihtrühmadele, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Justiitsministeerium ja Haridus- ja Teadusministeerium). Keeleseaduse § 6 sätestab, et keeleõpet suunab ja koordineerib Haridus- ja Teadusministeerium, kuid asutustevahelisest tihedamast infovahetusest ei ole piisanud, et tänases killustatud juhtimise ja hajusa vastutusega süsteemis teenustest ajakohast ja kesket ülevaadet saada. Arvestades nõudlust eesti keele õppe järele ning riigi vastutust kasutada avalike vahendeid tõhusalt, vajab valdkond täiendavat korrastamist, et teenuste pakkumine oleks tõhus, tulemuslik ja kvaliteetne ning nii pakkujatel kui ka õppijatel oleks hea ülevaade valdkonna tervikust.

¹⁵ Vt nt TLÜ ja CentAR [uuring](#) (2018), Riigikontrolli [aruanne](#) (2019), täiskasvanud uussisserändajate eesti keele õpitemudeli [REDEL](#) (RITA-ränne) (2018); Civitta Eesti [mõjuanalüüs](#) INSA eesti keele määra tegevustest, Balti Uuringute Instituudi uuringud [2022](#) ja [2023](#)

6.5. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus

Alternatiiv, kus eesti keele oskuse nõudeid kontrollitakse juba tööjõuturule sisenedes, paneb suurema vastutuse tööandjale, millega tänastes tööjõu nappuse oludes toime ei tulla. Tööandjate hinnangul oleks sellise lähenemise mõju sedavõrd suur, et mitmes kohas tuleks tegevus sulgeda, kuna ei ole piisavalt eesti keele oskusega inimesi ja teatud töödele eestlased asuda ei soovigi (nt lihtsamate oskuskõuetega töökohad). Tööta jäävate inimeste hulk oleks vähemalt paarkümmend tuhat inimest. Riigil jääks sellisel juhul saamata palgalt makstav maksutulu. Ainuüksi teenindussektori mediaani arvestades jääks sellise lahenduse juures riigil saamata aastas ca 106 mln eurot (sh 22 mln tulumaksu ja 84 mln sotsiaal- ja ravikindlustusmaksu). Omaette küsimus oleks nende inimeste edasine toimimine ühiskonnas (ja riigi kulud sellega seoses).

Tööandjate hinnangul on vajalik tõhustada järelevalvet eesti keele õppimise üle ja keeleõppe pakkumist, et eesti keele õpe oleks tulemuslik. Tööandjate hinnangul on keeleõppe pakkumine küll suur ja ajas kasvanud, kuid pole olnud tööandjate vaates sihipärane ja piisav.

7. Võõrkeelsete teoste esitamine kinolevis

7.1. Probleemi kirjeldus, selle tekke põhjus, sihtrühm ja eesmärk

Keeleseaduse § 18 lõige 1 ütleb, et audiovisuaalse teose, sealhulgas saate ja reklaami avalikul esitamisel ja edastamisel tagab audiovisuaalmeediateenuse osutaja või ettevõtja, et võõrkeelsele tekstile on lisatud sellele sisult ja vormilt vastav eestikeelne tõlge. Autoriõiguse seaduse kohaselt on filmid audiovisuaalsed teosed, seega kehtib see punkt ka kinos näidatavate filmide kohta ning peaks tagama eestikeelsed subtiitrid (tõlke) kõigile Eesti kinodes näidatavatele filmidele. 2023. a on kinodes näitama hakatud vene keelde dubleeritud filme ka täiskasvanutele. Selle sammu taga on soov suurendada vaatajanumbreid, kuid see pole kooskõlas KeeleS eesmärgiga.

7.2. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

KeeleS sätestab vaid eesti keelde tõlkimise ning võõrkeelest võõrkeelde tõlkimise teemat ei sätesta. Kuigi kaebuste hulk pole suur, on kaebused tõlke puudumise kohta kinolevis tõusvas trendis. Nende kaebuste hulgas on ka juhtumid, kus inimene on sattunud ekslikult venekeelsele seansile. Viimase kaheksa aasta jooksul on tehtud ühtekokku 24 kaebust kinos tõlke puudumise kohta, neist kaheksa 2023. a jooksul. Kinodes näidatavate filmide tõlgete probleeme peab tõsisemalt järelevalve praktikaga parandama, aga vajadus on ka filmide tõlkimine selgemalt reguleerida.

7.3. Probleemi võimalikud mitteregulaatiivsed lahendused

Probleem vajab lahendamist nii järelevalve tõhustamise kaudu kui ka § 18 lõike 1 muutmisega.

Kaalutud võimalikud mitteregulaatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI

• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Muu (palun täpsusta)	EI

7.4. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

Alljärgnevalt on toodud välja võimalikud kaalutavad regulatiivsed lahendused. Täpsed sõnastusettepanekud töötatakse välja seaduseelnõu koostamise käigus. Võõrkeelde dubleeritud filmide näitamise takistamiseks soovime täiendada § 18 uue lõikega: Audiovisuaalse teose võõrkeelde dubleerimine on lubatud vaid lastele ja haridusliku sisuga teoste puhul.

7.5. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus

Keeleseaduse eesmärke silmas pidades ei saa võimaldada võõrkeelde dubleeritud filmide levikut Eestis, v.a lastele ja haridusliku sisuga. Samas on võõrkeelsed subtiitrid olulised nii vaegkuuljatele, turistidele kui ka keeleõppijatele.

Vaegnägijatele on juba esmased nutirakendused olemas, kus nad saavad kirjeldustõlget kasutada kinos teiste vaatajatega koos samal seansil. Vaegnägijate seas kino külastatavuse tõstmiseks on oluline suurendada kirjeldustõlgete pakkumist, mis pole iga filmi puhul tagatud. Eestikeelseid kirjeldustõlkeid pakutakse vaid üksikutele eestikeelsetele Eestis toodetud filmidele.

VTK ettevalmistamisel on arutelu peetud ka festivalifilmide tõlgetest vabastamise küsimuses. Kuivõrd subtiitrite lisamine tänu tõlketehnoloogia arengule on muutunud järjest mugavamaks ja soodsamaks, on tõlgete nõue filmide levitajatele jõukohane ootus (sh ka festivalide osas) ning festivali filmidele erisuste tegemine võiks jääda pigem juhtumipõhiselt lahendada.

8. Eesti keele tasemeeksamite korraldus ja riigilõivu kehtestamine

8.1. Probleemi kirjeldus, selle tekke põhjus, sihtrühm ja eesmärk

Eesti keele tasemeeksamitel osalemine on tõusutrendis. Aastatel 2019–2023 osales tasemeeksamitel kokku 27 572 inimest. Varem aastas u 5000 juurde jäänud eksaminandide arv tegi 2023. a märgatava tõusu: eksamitel osales 8088 inimest (+35,6%). Täna on tasemeeksamil käimine tasuta, sh korduvalt sama taseme eksamil käimine. Eksamil osalemiseks ei ole eeltingimusi (nt eelnev keelekursuse läbimine). Eksaminandi jaoks on süsteem paindlik, kuid mitte kõik ei valmistu eksamiks piisavalt. See tähendab riigile lisakulu ja tasemeeksamite süsteemile lisakoormust.

Lisaks on vaja teha muudatused KeeleS §-s 24, mis reguleerib eesti keele tasemeeksamite korraldamist. Ühe ettepanekuga tehakse edaspidi eksamite läbivijate ja hindajate kinnitamine ülesandeks Haridus- ja Noorteametile (kes on ka tasemeeksamite korraldaja). Teise ettepaneku alusel võimaldatakse ametil kasutada eksaminandide tuvastamiseks edaspidi ka automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu (ABIS). Muudatused on tehnilist laadi ning ajakohastavad eesti keele tasemeeksamite korraldamist.

8.2. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

Keeletaseme saavutanutest käis aastatel 2019–2023 eksamit enne positiivse tulemuse saamist tegemas kolm ja enam korda 2092 inimest ehk 7,58%, kokku 6588 soorituskorda. Kolm ja enam korda on eksamil käinud A2-tasemel 1,2% eksaminandidest, B1-tasemel 7,64%, B2-tasemel 9,59% ja C1-tasemel 12,41%. Eksami keskmine maksumus on A2-tasemel 105 eurot, B1-tasemel 70, B2-tasemel 90 ja C1-tasemel 100 eurot ühe sooritaja kohta. Perioodil 2019–2023 on kolm ja enam korda eksamit sooritanud isikute eksamikulu kokku olnud 589 500 eurot. Seega on viimasel viiel aastal enam kui kolm korda eksamil käinute testimisele kulunud keskmiselt 117 900 eurot aastas. Seda kulu saab vältida eksami korduvsooritamisel riigilõivu kehtestamisega, mis suunaks eksaminande hoolikamalt läbi mõtlema neile tasuta eksamikordade kasutamist.

KeeleS § 24 lg 4 teeb eesti keele tasemeeksamite korraldamise ülesandeks Haridus- ja Noorteametile. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt kinnitab tasemeeksamite läbiviijate ja hindajate loetelu valdkonna eest vastutav minister. Läbiviijate ja hindajate tagamineksamiprotsessis on eksamite korraldamise protsessi osa, mistõttu on otstarbekas anda ka see ülesanne Haridus- ja Noorteametile.

Haridus- ja Noorteamet on teinud ettepaneku täiendada § 24 lõikega 4¹, mis puudutab eksamil osalevate isikute tuvastamist. Lisatava lõike vajadus on tingitud sellest, et eesti keele tasemeeksameid digitaliseeritakse ning e-eksamite puhul on mõistlik kasutada Eesti riigis väljatöötatud lahendust – automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogu (ABIS), mille kasutamine loob võimaluse tuvastada eksaminand biomeetriliste andmete alusel. Tasemeeksamid on kõrge panusega eksamid, kus täpne isikutuvastus on kriitilise tähtsusega. Seaduse muudatus annab Haridus- ja Noorteametile õigusliku aluse kasutada ABISes olevaid biomeetrilisi isikuandmeid, et saada suurem kindlus, et tasemeeksamile tulnud inimene on see, kes ta väidab end olevat.

8.3. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused	
• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
• Muu (palun täpsusta)	EI

Mitteregulatiivseid lahendusi pole.

8.4. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

Riigilõivu tasumise kohustus kehtestatakse KeeleS-s, riigilõivu määr sätestatakse riigilõivuseaduses. Tulevikus saaks eesti keele tasemeeksamit igal tasemel (A2, B1, B2, C1) tasuta sooritada kaks korda, sealt edasi tuleks tasuda riigilõiv. Teise korra tasuta sooritamise võimalus maandab riski, et esimesel korral eksam ebaõnnestus inimesest mittesõltuvatel põhjustel. Tasemete üleselt on ühe eksami maksumus keskmiselt 100 eurot. Riigilõivu suurus võiks olla sellest 50% ehk 50 eurot kõikidel tasemetel. Seda seetõttu, et muudatuse eesmärk ei ole lõivuga katta eksamikorra kogukulu ega eksaminande liialt piirata, vaid suunata nad

eksamil tulemist hoolikamalt läbi mõtlema. Vähemalt 65a kodakondsust taotlev isik on riigilõivu tasumisest vabastatud.

Täiendavalt on Haridus- ja Noorteamet esitanud kaks muudatusettepanekut KeeleS § 24 muutmiseks, mis on seotud eesti keele tasemeeksamite korraldamisega. Vastavalt ettepanekule:

1. Muuta lõike 2 sõnastust järgmiselt:

(2) Tasemeeksamite läbivijate ja hindajate loetelu kinnitab Haridus- ja Noorteameti peadirektor käskkirjaga.

2. Täiendada KeeleS § 24 lõikega 4¹ järgmises sõnastuses:

(4¹) Tasemeeksamile lubamisel kontrollib Haridus- ja Noorteamet eksami sooritaja isikusamasust automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogusse kantud isiku tuvastamise andmete alusel. Kui isikusamasuse tuvastamine automaatse biomeetrilise isikutuvastuse süsteemi andmekogusse kantud isiku tuvastamise andmete alusel ei ole võimalik, tuvastab Haridus- ja Noorteamet taseeksami sooritaja isikusamasuse isikut tõendavate dokumentide seaduses sätestatud kehtiva isikut tõendava dokumendi alusel.

Täpsed sõnastusettepanekud töötatakse välja seaduseelnõu koostamise käigus. Esitatud riigilõivu suurust võidakse eelnõu väljatöötamise käigus korrigeerida.

8.5. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus

Muudatusega suureneb eksaminandide vastutus, sh ka esimestel kordadel eksamil tulemine mõeldakse enam läbi. Eksamikorralduses vähendatakse kulusid, leevendatakse eksamineerijate ja hindajate vajadust ning piiratakse eksamiülesannete liigset eksponeerimist. Muudatus mõjutab kõiki eksaminande, kes eksamit sooritavad, sh kodakondsuse või pikaajalise elamisloa taotlejad ja töölase keelenõudega isikud.

Tasemeeksamite läbivijate ja hindajate kinnitamisega Haridus- ja Noorteameti poolt liigub see ülesanne oma loogilisele tasandile ehk on osa eksami laiemast korraldusest ameti tasandil.

Muudatus eksaminandi isiku tuvastamises ei ole ulatusliku mõjuga. Muudatus annab Haridus- ja Noorteametile õigusliku aluse kasutada ABISes olevaid biomeetrilisi isikuandmeid, et saada suurem kindlus, et tasemeeksamile tulnud inimene on see, kes ta väidab end olevat. Samas säilivad võimalused tuvastada eksaminand isikut tõendavate dokumentide seaduses sätestatud alusel.

9. Ebapiisavad haldussunnivahendid eesti keele kasutamise nõuete rikkumise eest

9.1. Probleemi kirjeldus, selle tekke põhjus, sihtrühm ja eesmärk

KeeleS § 1 sätestab, et seaduse eesmärk on arendada, säilitada ja kaitsta eesti keelt ning tagada eesti keele kasutamine peamise suhtluskeelena kõikides avaliku elu valdkondades. Seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle teostatakse riiklikku ja haldusjärelvalvet. Järelevalve käigus tehtud ettekirjutuse täitmise tagamiseks ettenähtud meetmed peaksid kindlustama nõuete täitmise. KeeleS näeb ettekirjutuse täitmata jätmisel sunniraha rakendamise võimaluse ning eesti keele kasutamise kohustuse rikkumise eest rahatrahvi.

Sunniraha rakendamine on erinevalt rahatrahvist mittekaristuslik ja seega leebem meede, mille eesmärk on motiveerida füüsilist või juriidilist isikut täitma talle tehtud ettekirjutust. Kuna tegemist on mittekaristusliku ja motiveeriva meetmega, on selle kasutamine järelevalve asutuse Keeleameti praktikas eelistatum, kuid praktika näitab, et meetmed ei ole enam tõhusad.

9.2. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

KeeleS §-ga 32 on sätestatud, et ettekirjutuse täitmata jätmise korral on asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemmäär 640 eurot. See kehtib alates 2002. a ehk kaks aastakümnet. Arvukatest eriseadustest, mille väljatöötamine ja vastuvõtmine jäid 2000. aastate esimesse poolde, võib leida, et sunniraha ülemmäär on valdavalt olnud 640 eurot. Kui suurem osa eriseadustest on korrigeeritud ning joondatud korrakaitseaduses märgitud sunniraha ülemmäära järgi, siis KeeleS sätestatud määr on püsinud tänaseni. Sunniraha määr on madal ning ei motiveeri ettekirjutuse adressaati talle pandud kohustust täitma. Keeleõppele suundumine nõuab teatud elukorralduse muutust, töö- või vaba aja loovutamist ning lihtsam on tasuda iga kord sunniraha kui täita ettekirjutus. Ka tööandjad on väljendanud seisukohta, et määratavad sunnirahad keeleoskuse puudumise kohta on liiga väikesed ega pane töötajaid pingutama. Kuna süsteemset kontrolli ei toimu, on tõenäosus, et keeleoskusest töötaja jääb Keeleameti fookusse kord aastate jooksul ning mõnikümmend eurot sunniraha tasuda pole mõtteaailma muutev.

Keeleoskuse täitmiseks tehtud ettekirjutuste puhul peab Keeleamet KeeleS § 28 lõike 3 kohaselt arvestama aega, mis kulub isikul nõutaval tasemel keeleoskuse omandamiseks. Keskmine ettekirjutuse täitmise tähtaeg on aasta ning vajadusel seda pikendatakse. Koos ettekirjutusega tehakse hoiatus, et ettekirjutuse täitmata jätmisel on keeleametnikul õigus rakendada sunniraha kuni 200 eurot. Kui aga isik on käinud kursustel ja õppinud, tema keeleoskus on paranenud, kuid eksam on mingil põhjusel jäänud sooritamata (nt on ta saanud paar punkti nõutavast punktisummast vähem, olnud eksamipäeval haige vms), arvestab Keeleamet isiku jõupingutustega ega rakenda maksimaalset hoiatuses märgitud summat. Füüsilistele isikutele (töötajatele) rakendatud keskmine sunniraha on viimastel aastatel u 60 eurot. Sunniraha hoiatuse tegemisel ja selle rakendamisel arvestatakse alati ka isiku sissetulekuga, et sunniraha ei oleks ebaproportsionaalselt suur. Mõnede töötajate (ennekõike ebapiisava eesti keele oskusega koolijuhtide) suhtes on Keeleamet rakendanud praegust sunniraha maksimummäära 640 eurot, mõne suhtes korduvalt.

Tabel 12. Ülevaade Keeleameti poolt tehtud kontrollidest, ettekirjutustest ning rakendatud sunnirahast aastate lõikes

Aasta	Kontrollid	Avastatud rikkumisi (rikkumiste osakaal)	Sunniraha hoiatusi	Rakendatud sunniraha	Sunniraha kogusumma (eurodes)	Keskmine sunniraha (eurodes)
2010	2359	2271 (96%)		2	640	320
2011	1961	1742 (88%)		3	670	223
2012	2171	1902 (88%)		39	4 465	114
2013	2540	2261 (89%)		161	12 425	77
2014	1746	1483 (85%)	294	129	8 500	65,9

2015	1879	1654 (88%)	558	91	5 810	63,8
2016	1897	1721 (90%)	478	111	7 169	64,5
2017	1696	1536 (90%)		178	13 755	77,27
2018	2926	1998 (68%)	886	197	14 565	72,8
2019	2712	1806 (66%)	884	395	25 955	65,7
2020	2454	2126 (86%)	906	224	12 805	57,2
2021	2514	2237 (89%)	958	584	31 945	54,7
2022	3540	3332 (94%)	613	390	28 450	73
2023	3644	2600 (71%)	796	380	39 550	104

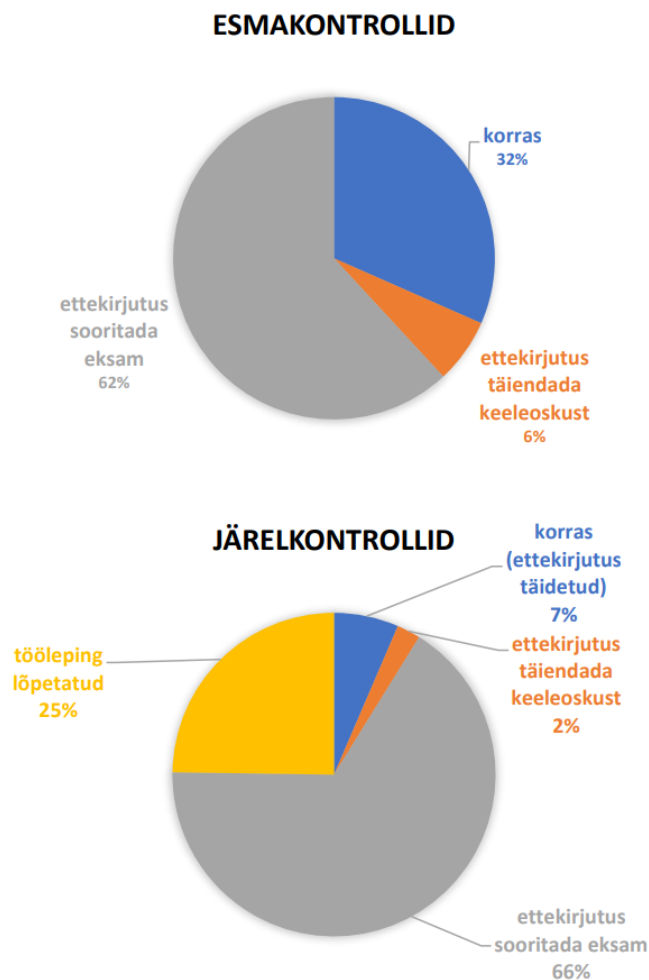
Nagu eespool märgitud, on sunniraha ülemmäär püsinud üle 20 aasta. Statistikaameti andmetel oli 2002. a keskmine brutopalk 390,5 eurot, 2022. a oli keskmine brutopalk 1685 eurot. Selle ajaga on keskmine brutopalk tõusnud 4,3 korda. 640 eurot on praeguseks liiga väike summa, et see isikule motiveerivalt mõjuks. Sunniraha rakendamise üheks probleemiks on ka ettekirjutuse täitmiseks antud aja ja hoiatuses märgitud sunniraha suuruse suhe. Nõutaval tasemel keeleoskuse omandamiseks arvestatakse üldjuhul üks kuni kaks aastat. Keskmine sunniraha suurus, mis ettekirjutusega määratakse, jääb alla 100 euro. Sunniraha eesmärk on motiveerida ettekirjutuse saajat täitma seadust, kuid praktikas on näha, et niivõrd väikesed sunniraha hoiatused ei pane isikuid tegema ühe- või kaheaastaseid pingutusi keele omandamiseks.

Suuremate ettevõtete ja omavalitsuste puhul ning pisteliselt kontrolli sattuvate töötajate osas on senine sunniraha ülemmäär ebapiisav ega motiveeri keeleoskuse nõudeid täitma. Mitmete neist on Keeleamet rakendanud sunniraha korduvalt ning ka korduv 640-eurose sunniraha rakendamine ei ole neile avaldanud mingisugust mõju.

Kuigi eelistatumaks järelevalve meetmeks on sunniraha rakendamine, on sunniraha ülemmäära tõstmisega vajalik korrigeerida ka trahvimäärasid, kuna juriidilise isiku karistus ei saa olla väiksem kui sunniraha. Kui sunniraha eesmärk on motiveerida isikut tegu sooritama või sellest hoiduma, siis rahatrahvi eesmärk on isikut juba tehtud teo eest karistada ning seetõttu peab see olema suurem kui sunniraha.

Tulemused avalduvad ka Keeleameti 2023. a tegevusaruandes. Keeleoskuse nõuete täitmise järelevalves kontrolliti 3644 isiku keeleoskust tõendavaid dokumente ja 1791 töötaja tegeliku keeleoskuse vastavust kehtestatud nõuetele. Keeleoskuse järelkontrollis ilmnes, et 943 ettekirjutuse saanud töötajast on vaid 63 (7%) isikut ettekirjutuse täitnud (vt joonis 2).

Joonis 2. Keeleoskuse nõuete täitmise kontrolli tulemused (Keeleamet)



Karistusi võib ette näha karistusseadustiku (KarS) § 47 raames, mis ütleb, et kohtuväline menetleja võib väärteo eest kohaldada rahatrahvi kolm kuni kolmsada trahviühikut. Trahviühik on rahatrahvi baassumma, mille suurus on 4 eurot. Füüsilise isiku puhul on maksimaalne määr kuni 300 trahviühikut. Juriidilisele isikule võib kohtuväline menetleja väärteo eest kohaldada rahatrahvi 100-400 000 eurot.

KeeleS §-s 32 sätestatakse sunniraha ülemmäär ettekirjutuse täitmatajätmise eest mh eesti keele kasutamise nõuete rikkumisel 640 eurot nii füüsilisele kui ka juriidilisele isikule. Trahvimäärad samade nõuete rikkumise eest on vastavalt kuni 200 trahviühikut ehk 800 eurot füüsilisele ja rahatrahv kuni 1300 eurot juriidilisele isikule. Kehtivas seaduses sätestatud trahvimäärad ei täida enam oma karistusõiguslikku eesmärki. On selge, et 1300 või 3200-eurone rahatrahv ei ole juriidilisele isikule ei hoiatav ega mõjus.

Sihtrühm

Sihtrühm, keda probleem otseselt mõjutab, on:

- 1) kõik ühiskonnaliikmed, keda mõjutab eesti keele oskuse nõue;
- 2) ettevõtjad ja avalik sektor, keda puudutavad eesti keele kasutamise nõuded avalikus ruumis ja teenuste pakkumisel;
- 3) kutsealade esindajad, keda puudutab töölase eesti keele oskuse nõue;

4) spetsialistid, kes on seotud tööalase eesti keele oskuse nõuete mõõtmise, tõendamise ja kontrollimisega.

9.3. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused	
• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
• Muu (järelevalve tõhustamine)	JAH

Avalikkuse teavitamine ei anna piisavalt head tulemust, kuna tekkinud on tugevad muukeelsed töökeskkonnad või tööpered, kus saab eesti keelt oskamata hakkama ja kuhu eestikeelsed inimesed tööle asuda ei soovi.

Teavitusel võib olla mõningane positiivne mõju, mis on saavutatav koostoimes kõikide meetmetega (keeleõppe tagamine, sunnimeetmed, tööandjate poolt rakendatavad nõuded).

Selleks, et järelevalve meetmetel oleks nii otsene kui ka ennetuslik mõju, on vajalik tõhustada järelevalve läbiviimist. Sihtrühmaga kohtumisel väljendati, et järelevalve ei jõua vajalike isikuteni ning osadel isikutel tekib karistamatuse tunne. Nii võib tekkida olukord, kus sunniraha ülemmäära tõstmine ei avalda soovitud mõju, kuna peetakse vähetõenäoliseks, et järelevalve inspektor üldse isikuni jõuab.

Eespool toodud probleemide analüüsist saab järeldada, et ainult mitteregulatiivsed lahendused ei sobi seetõttu, et probleeme süvendab osaliselt kehtivas seaduses olevate sunnirahade ja trahvimäärade väiksus, mistõttu ei ole võimalik seadust muutmata seda efektiivsemalt rakendada.

9.4. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

VTK koostamise raames on tutvutud Eestiga sarnastes väärtus- ja kultuuriruumiga riikide regulatiivsete valikutega. Vaatlusriikideks oli Läti, Leedu, Soome, Rootsi, Taani, Island, Holland ja Saksamaa. Käesolevas VTK-s kirjeldatakse põhjalikumalt Läti ja Leedu regulatiivseid valikuid. Lähenemine keelevaldkonna õiguslikule reguleerimisele sõltub riigi etnilisest ja ajaloolisest taustast ning poliitilisest suunast. Liberaalsed Põhjamaa riigid reguleerivad keelt üldiselt ja laialt, samas kui Baltimaades on keelenõuded palju suurearvulisemad ja konkreetsemad. Kuigi keeleseaduseid on vastu võetud ka Põhjamaades, on Baltimaad ainsad riigid, kus teostatakse sunnimeetmetega tagatud keelenõuete täitmise järelevalvet.

Läti

Keelelaste õigusaktide väljatöötamise, rakendamise ja kontrolli eest vastutab Haridus- ja Teadusministeerium. Järelevalvet keeleseaduse täitmise üle teostab riiklik keelekeskus, mis allub Justiitsministeeriumile. Praktikas on kasutusel enamasti hoiatus ning rahatrahv. Juhul, kui hoiatuse adressaat hoiatusele ei reageeri, rakendab keelekeskus rahalist mõjutusmeetet.¹⁶

¹⁶ Latviesu. Kam mums Valsts valodas centrs? Kättesaadav: <https://www.latviesi.com/mediju-jaunumi/kam-mums-valsts-valodas-centrs>

Mõjutusmeetme ulatus tuleneb seadusest halduskaristuste kohta halduse, avaliku korra ja ametliku keele kasutamisega seotud õigusrikkumiste eest, mis lisaks sanktsioonidele määrab kindlaks haldusõigusrikkumisi haldus- ja avaliku korra ning ametliku keele kasutamise valdkonnas ja isikuvastaseid haldusõigusrikkumisi.¹⁷ Näiteks kui seadused ja määrused näevad ette ametliku keele kasutamise normide järgimise, saab füüsilisele isikule määrata rikkumise eest rahatrahvi suuruses 7–28 ühikut, juriidilisele isikule aga 28–140 rahatrahviühikut;¹⁸ ametliku keele kasutamata jätmise eest ameti- ja tööülesannete täitmiseks vajalikus ulatuses on ettenähtud rahatrahv 7–140 rahatrahviühiku ulatuses.¹⁹ Kuigi haldusvastutuse seaduse kohaselt on füüsilise isiku rahatrahvi ülemmäär 400 ja juriidilise isiku rahatrahvi ülemmäär 4000 trahviühikut, on seaduses halduskaristuste kohta halduse, avaliku korra ja riigikeele kasutamisega seotud õigusrikkumiste eest sätestatud maksimaalne karistus füüsilisele isikutele on kuni 140 rahatrahviühikut ja juriidilisele isikule kuni 1000 rahatrahviühikut.²⁰ Üks rahatrahviühik on 5 eurot.²¹

Leedu

Keeleseaduse jõustamise üle teostab järelevalvet Leedu keelekomisjoni koosseisu kuuluv keeleinspeksioon, mille pädevuse sätestab keeleinspeksiooni seadus.²² Ametnikul on õigus kohaldada rikkuja suhtes halduskaristusi. Rikkumiskooseisu rahatrahvide piirmäärad jäävad vahemikku 80–400 eurot. Leedu on demograafilise osakaalu arvestades monoetniline – 96,8% elanikkonnast moodustavad leedukad (85,1%), poolakad (6,6%) ja venelased (5,1%). Teised riigis elavad rahvused moodustavad eraldiseisvalt alla 1% elanikkonnast. Seetõttu ei ole ka keelenõuete rikkumiste arv kuigi suur ning mõjutusmeetmed on leebemad.

Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Alljärgnevalt on toodud välja võimalikud kaalutavad regulatiivsed lahendused. Täpsed sõnastusettepanekud töötatakse välja seaduseelnõu koostamise käigus.

KeeleS § 32 muudetakse ning sunniraha ülemmääraks kehtestatakse sarnaselt korrakaitse seaduses (KorS) sätestatuga 9600 eurot. KorS § 23 lg 4 on ette nähtud sunniraha määr 9600 eurot, mis on üldine mõõdupuu hindamaks sunniraha määrade piisavust. Tegu on üldise alammääraga kõikide eluvaldkondade jaoks. KeeleS § 33–37 muudetakse juriidilise isiku trahvimäärasid, mis on proportsioonis sunniraha ülemmäära suhtes.

Eesmärk on täidetud siis, kui on kehtestatud asjakohased ja proportsionaalsed meetmed KeeleS rikkumise korral ning sunniraha ja trahvimäärad on mõjutusvahendiks isikute käitumise korrigeerimiseks sobivas suunas.

¹⁷ Seaduses halduskaristuste kohta halduse, avaliku korra ja ametliku keele kasutamisega seotud õigusrikkumiste eest. Artikkel 2 lõige 1. Kättesaadav: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/314808-law-on-administrative-penalties-for-offences-in-the-field-of-administration-public-order-and-use-of-the-official-language>

¹⁸ *Ibidem*. Artikkel 15

¹⁹ *Ibidem*. Artikkel 19

²⁰ Kuni 140 rahatrahviühikut saab füüsilisele isikule määrata töölepingu sõlmimise eest riigikeeleoskuse tasemele mittevastava töötajaga ning koosolekutel tõlke esitamata jätmisel. Halduskaristuste kohta halduse, avaliku korra ja riigikeele kasutamisega seotud õigusrikkumiste eest, artiklid 24 ja 25.

Kuni 1000 rahatrahviühikut saab juriidilisele isikule määrata avalikult linastatud filmile lätikeelse tõlke esitamata jätmise eest. Halduskaristuste kohta halduse, avaliku korra ja riigikeele kasutamisega seotud õigusrikkumiste eest, artikkel 27.

²¹ Haldusvastutuse seadus. Artikkel 16 lõige 2.

²² Leedu Vabariigi riikliku keeleinspeksiooni seadus. Kättesaadav: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.157329?jfwid=wny8rkz5r>

9.5. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus

Mõju sihtrühm: kõik ühiskonnaliikmed, keda mõjutab eesti keele oskuse nõue; ettevõtjad ja avalik sektor, keda puudutavad eesti keelekasutamise nõuded avalikus ruumis ja teenuste pakkumisel; kutsealade esindajad, keda puudutab töölase eesti keele oskuse nõue.

Tööhõives on hinnanguliselt 43 000 töötajat, kes ei oska eesti keelt. Neile lisandub teist samapalju isikuid, kes saavad küll igapäevasest sõnavarast aru, aga eesti keelt ei räägi. Hinnanguliselt on seega tööhõives ca 80 000 isikut, kes ei suuda eesti keeles suhelda. Nendest ca 60% tegutsevad sektorites (töötlev tööstus, ehitus, side, veondus, laondus), kus otseselt pole keeleoskus nõudeid kehtestatud, kuid ca 20 000 hulgas on ühel või teisel moel eesti keele oskusele nõuded kehtestatud. Muudatuse tulemusel on Keeleametil võimalik ettekirjutuse täitmise tagamiseks määrata suurem sunniraha summa. Kuigi isikule võib nõuete mittetäitmisega kaasneda suur rahaline kulu, on tegu pigem positiivse mõjuga. Ettekirjutuse saamine ning võimalik sunniraha määramine motiveerib isikuid aktiivselt osalema keeleõppes. Lisaks võib sunniraha ning rahatrahvi ülemmäära tõstmise puhul eeldada ka ennetuslikku mõju, mis suunab isikud juba eos riigikeelt õppima või kasutama.

Mõju sihtrühm: ettevõtted ja avalik sektor, kes on seotud töölase eesti keele oskuse nõuete mõõtmise, tõendamise ja kontrolliga.

Sihtrühmale avalduv mõju on majanduslikku laadi, seisnedes nii rahalises kui ka töökorralduslikus mõjus. Suurt mõju avaldab regulatsioon muukeelse kollektiiviga töökeskkondadele, kus keeleoskus võib jääda vajaka suuremal osal tööjõust. Suurema osa personali keeleõppele suunamine võib häirida töökorraldust (nt vahetustega töötajate puhul). Mõju aitab leevendada keeleõppe korraldamine asutuses kohapeal ning keele iseõppimisele motiveerimine. Ettevõtjal on tööjõu valikul vajalik senisest enam tähelepanu pöörata kandideerija keeleoskusele.

Mõju riigi julgeolekule on positiivne.

2023. a Riigikogu otsusega heaks kiidetud „Eesti julgeolekupoliitika alused“ ütleb, et Eesti julgeolekupoliitika eesmärk on kindlustada Eesti Vabariigi iseseisvus ja sõltumatus, eesti rahvuse, keele ja kultuuri kestmine. Üheks julgeolekupoliitika tegevusvaldkonnaks on ühiskonna sidusus ja riigi kerkus. Julgeolekupoliitika punktis 4.1 on öeldud, et Eesti on ühise identiteedi ja ühiste väärtustega ühiskond, mille on sidusaks põiminud keel, kultuur, demokraatlikud normid ja väärtused. KeeleS muudatused teenivad ühiste väärtustega ühiskonna kujunemist.

10. Väliseksperdi eesti keele oskuse nõuete erisus

I. Probleemi kirjeldus, selle tekke põhjus, sihtrühm ja eesmärk

KeeleS § 23 lõige 5 ütleb, et eesti keele oskuse nõudeid ei kohaldata isikule, kes töötab riigis tähtajaliselt väliseksperdina või välisspetsialistina. Sama punkti teine lause ütleb, et välisõppejõule ja välisteadustöötajale ei kohaldata eesti keele oskuse nõudeid, kui ta on Eestis töötanud vähem kui viis aastat. Kuivõrd Eestisse tööle asunud välisekspertide ja -spetsialistide arv on pidevalt kasvanud, on KeeleS § 23 lõige 5 erandi kasutusala laienenud. Väliseksperdi ja -spetsialisti sõnastus vajab täpsustamist ning selgemat sõnastust, kellele eesti keele oskuse nõuet ei kohaldata.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

Kehtiva keeleseaduse seletuskirjas selgitatakse välisekspertide ja -spetsialistide erandit järgmiselt:

„Lõikes 5 on kehtestatud, et Eestis tähtajaliselt väliseksperti või välisspetsialistina töötavalt isikult ei nõuta eesti keele oskuse nõuete järgimist. Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul kvalifitseerub välisspetsialistiks eelkõige tööloa alusel (välismaalaste seaduse § 131 või § 133) või lühiajaliselt (välismaalaste seaduse § 132) Eestis töötav välismaalane, Euroopa Liidu kodanikest aga tähtajalise elamisõiguse alusel töötav isik (Euroopa Liidu kodaniku seaduse § 13 p 1). Vaadata tuleks ka töölepingu sõlmimise eesmärki, see peaks olema vähemalt määratud tähtajaga ning väliseksperti või -spetsialistiks olemine eeldab ka vastava isiku saabumist välisriigist või Euroopa Liidu liikmeks olevast riigist.“

Seletuskirja selgitus jätab siiski mitmeid lahtiseid kohti, mh ka seeläbi, et ministeeriumi tõlgendus on antud „eelkõige“ mingite juhtumite kohta – see aga ei välista teisi kontekste. Otsesõnu ei ole sisustatud, mida tähendab lõikes osutatud „tähtajalisus“, seda eriti väljaspool eelkõige määratletud rühmi, kelle puhul on vastus võimalik leida teistest aktidest. Sisustamata on väliseksperti ja välisspetsialisti mõisted. Mõningast käsitlust leiab see VMS-is, kuid VMS ei kohaldu kõigile riiki saabuvatele isikutele.

VMS-is on kasutatud mõistet „tippspetsialist“, mida reguleerivad §-d 106, 181, 181¹, 190⁷ ja 190²⁰. Tippspetsialist § 106 lõike 1⁴ punkti 3 tähenduses on mis tahes valdkonnas erialast ettevalmistust omav välismaalane, kellele Eestis registreeritud tööandja kohustub maksma erialase töö eest tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti poolt viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalga ja koefitsiendi 1,5 korrutisega. Palga erisuse nõue tuleb § 190⁷ alusel Euroopa Liidu sinise kaardi kehtivusajal välismaalasele, kelle tasu suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti poolt viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalga ja koefitsiendi 1,24 korrutisega, järgmistel juhtudel:

- 1) töötamine tippjuhina või keskastmejuhina;
- 2) töötamine loodus- või tehnikateaduse tippspetsialistina;
- 3) töötamine tervishoiu tippspetsialistina;
- 4) töötamine pedagoogikaspetsialistina;
- 5) töötamine äri- või haldusspetsialistina;
- 6) töötamine info- või kommunikatsioonispetsialistina või
- 7) töötamine õigus-, kultuuri- või sotsiaalvaldkonna spetsialistina.

Välismaalasest tippspetsialistile, keda võiks lugeda välispetsialistiks rakendub VMS-i alusel rida tingimusi töötamise tähtajalisusele ja registreerimisele. Pikim aeg tähtajalise elamisloa kehtivusajale on antud § 190²⁰ alusel töötamiseks juhtivtöötajana või spetsialistina kuni kolmeks aastaks.

Euroopa Liidust saabunud isikute puhul saab toetuda Euroopa Liidu kodaniku seadusele, mis reguleerib Euroopa Liidu kodaniku Eestis viibimise ja elamise aluseid. Euroopa Liidu kodaniku seaduse § 13 lõige 1 ütleb, et Euroopa Liidu kodanik omandab Eestis tähtajalise elamisõiguse viieks aastaks, kui ta registreerib elukoha Eestis rahvastikuregistri seaduses sätestatud korras.

Alates 2022. a on antud erandit rakendatud mh selleks, et Eesti haridusasutustes saaks rakendada Ukrainast saabunud spetsialiste, kellel puudub vähemalt esimestel aastatel nõutud eesti keele oskus, kuid kes saavad abistada koole Ukrainast saabunud laste õpetamise ja toetamisega. Eestikeelsele õppele üleminekuga seoses on tekkinud vajadus rakendada erandit

ka teistest riikidest saabunud haridustöötajatele, eelkõige neile, kes õpetavad Eestis rahvusvaheliste õppekavade alusel, aga ka nt emakeelsetele võõrkeeleeõpetajatele. Nende töökohad ei mahu lõike teise lause alla (st, nad ei ole välisõppejõud ega välisteadustöötajad), kuid samuti ei mahu nad ühese selgusega lõike esimese lause tähendusse. Ülemineku raamistiku kohaselt on eesti keele oskus haridustöötajate kvalifikatsiooninõuete osa ehk nõutud eesti keele oskusega töötaja ei saa enam koolis töötada (koolijuhtide puhul alates 2023. a, õpetajate puhul alates 2024. a). See on tinginud vajaduse rakendada lõike 5 erandit, mis on aga esile toonud lõike rakendamisega seotud probleemid. Mh on küsitud erandiga antud viie aasta kehtivuse kohta: kas periood algab riiki saabumisest, riigis tööle asumisest, eri sektorites töötamise üleselt, eri tööandjate juures töötamise üleselt jne. Samuti on küsimus töölt eemalviibimise perioodides – kas need loetakse viie aasta sisse või mitte.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused	
• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
• Muu (järelevalve tõhustamine)	EI

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

Probleemi lahendus on regulatiivne – täpsustada tuleb erandi tähendust ja parandada sõnastust. Lõike kaks lauset tuleb eristada või vähemalt teha uues sõnastuses selgeks, kas ja kuidas need omavahel seotud on. Üheselt tuleb sisustada väliseksperdi ja/või välisspetsialisti mõiste.

V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus

Oluline mõju on selgus erandi kasutamises ning selle kohaldamise võimalikkuses.

11. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Keeleseaduse eesmärk on arendada, säilitada ja kaitsta eesti keelt ning tagada eesti keele kasutamine peamise suhtluskeelena kõikides avaliku elu valdkondades. Seadusega reguleeritakse eesti keele ja võõrkeelte kasutamist suulises ja kirjalikus asjaajamises, avalikus teabes ja teeninduses, eesti viipekeele ja viibeldud eesti keele kasutamist, eesti keele oskuse nõudeid ja hindamist, seaduses ja seaduse alusel sätestatud nõuete täitmise riiklikku ja haldusjärelevalvet ning vastutust seaduse nõuete rikkumise eest.

Viimastel aastatel on avalikes debattides kõlanud erinevad seisukohad eesti keele positsiooni teemal avalikus ruumis ja teeninduses. Osundatakse, et eesti keelt on hakatud võõrkeelega asendada ning igas eluvaldkonnas (nt teenindus) ei ole võimalik enam eesti keelega hakkama saada. Debattides on erinevaid teemasid, nt kas Eesti avalikus ruumis on proportsionaalselt liiga palju võõrkeelset teavet, eestikeelse teeninduse kättesaadavus on kahanemise trendis, kas eesti keele mitteoskamist tuleks rahaliselt täiendavalt karistada ning kui rangelt tuleks üldse eesti keele positsiooni ühiskonnas kaitsta. Samuti on üha enam kõneaineks murdekeelte hääbumine

ja põlvkondade vaheliste suhtlussidemete katkemine, mistõttu keelt vanavanematelt edasi ei kanta.

Keeleseaduse regulatiivsete ja mitteregulatiivsete lahendustega:

- avaliku ruumi keelekasutus paraneb ja kaebuste hulk väheneb (sh eestikeelne teenindus ning töötajate keeleoskuskõuetäitmine, kaubamärgid ning äri- ja ettevõtetnimed);
- eesti keele piirkondlike erikujude staatusega ja kasutamisega seotud küsimused leiavad kogukondade heakskiitu ning suudetakse tagada kasv kõigis murdekeelte rühmades ja vanusegruppides;
- eesti keele kasutusala on kindlalt kaitstud ja hoitud;
- õigusnormide selgus ning keelekasutust reguleerivate sätete kooskõla teiste õigusaktidega on tagatud.

12. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

1. Eesti keele kaitset ja arendamist reguleerib keeleseadus, mis on vastu võetud 23. aprillil 2011. a ning jõustus sama aasta 1. juulil.
2. Kohustusliku eesti keele oskuse tase ning vastavate keelekasutuskordade iseloomustused on sätestatud Vabariigi Valitsuse 20. juuni 2011 määrusega „Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded“.
3. „Eesti keele arengukava 2021–2035“, mis on kinnitatud Vabariigi Valitsuse poolt 11. novembril 2021. a, koondab eesti keele, Eestis õpitavate võõrkeelte, eesti keele kui riigikeele ja keeletehnoloogia arendamisega seonduvad sihid, et kindlustada ka tulevikus eesti keele tugev positsioon ja toetada mitmekeelsust.
4. Haridus- ja Teadusministeeriumi tulemusvaldkonna „Eesti keel ja eestlus“ 2023. a tulemusaruanne annab ülevaate valdkonna eesmärkide täitmisest, olulisematest saavutustest eesmärkide suunas liikumisel ning eelarve täitmisest. Lisaks on aruandes peatutud olulisematel valdkonna probleemidel ja väljakutsetel. Samuti on toodud välja seosed riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“ eesmärkide saavutamiseks.

13. Kaasatud osapooled

2023. a suvel alustati analüüsiga vaadates läbi Keeleameti kaebuste andmekogu. Lisaks on andmeid kogutud ka Statistikaameti tööriistade kaudu. Alates sügisest on kohtunud erinevate osapooltega: Eesti Keelenõukogu, riigikeelenõukogu, Eesti Keele Instituudi (EKI), Haridus- ja Noorteameti (Harno), Kaupmeeste Liidu, Eesti Hotellide ja Restoranide Liidu, Eesti Tööandjate Keskliidu, Kultuuriministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, veo- ja kullerteenust pakkuvate ettevõtjatega ning kaardistatud keeleseaduse rakendamise kitsaskohti ning võimalikke lahendusi.

21.08.2023. a toimus KeeleS teemade analüüsiseminar Eesti keelenõukogus. Kohtumisel kaardistati KeeleS rakendamise murekohti ning võimalikke lahendusi. KeeleS VTK ettevalmistamist on tutvustatud riigikeele nõukoja liikmetele ning HTMi hallatavates astutes (Harno, EKI, Keeleamet). KeeleS VTK teemasid on arutletud peaaegu kõigil VTK ettevalmistamise perioodi kohtumistel.

Tööandjatega algasid kohtumised juba septembris. 26.09.2023. a ja 18.04.2024. a toimus kohtumine Wolti esindajatega. Seejärel kohtuti 06.11.2023. a Bolti esindajatega, kelle juhtkonnaga on kohtunud ühtekokku viiel korral (veel 14.12.2023, 11.01.2024, 08.02.2024 ja 04.03.2024). Koos Bolti esindajatega on osadel nendest kohtumistest osalenud ka taksoteenust pakkuv Forus esindaja ning keeleõppe ja -tehnoloogia pakkuja Lingvisti esindajad. Põhjalikult koos erinevate osapooltega (sh kaasates EKIt) on arutatud juhtidele keeleõppeprogrammi loomist.

Novembris kohtuti kahe suurema alaliiduga: Eesti Kaupmeeste Liiduga 10.11.2023. a ja Eesti Hotellide ja Restoranide Liiduga 24.11.2023. a. Mõlema kohtumise järgselt saadeti liitude liikmetele täpsustav küsimustik, millele HTM sai ca paarikümne tööandja seisukohad. Hinnanguid eestikeelse teeninduse tagamiseks andsid kõik suuremad jaekaubanduse ketid. 24.01.2024. a kohtuti tööandjatega Eesti Tööandjate Keskliidus, kus tutvustati analüüsi esmaseid tulemusi ning hinnati lahenduskäike. Kohtumisel osales ja arutles kaasa ka liidu juht Arto Aas. Tööturuteemade analüüsiks kohtuti 18.01.2024. a Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi erinevate osapooltega. Analüüsiti nii tööturuteenuste pakkumist kui ka õigusruumi küsimusi (nt sunnimeetmete tõhusust).

14. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

KeeleS VTK ettevalmistamise ajal analüüsis HTMis praktiliselt olnud Denis Tihhonov Eestiga sarnastes väärtus- ja kultuuriruumiga riikide keele õigusliku regulatsiooni ulatust. Õigusliku raamistiku kirjelduses käsitletakse selliseid valdkondi nagu ametlike ja mitteametlike keelte juriidiline definitsioon, võõr- ja piirkondlike keelte lubatud kasutusvõimalus ja -ulatus, võõrkeeles teabe esitamise regulatsioon, digimaailma ja platvormitöötaja keelenõuete korraldus, keelenõuded haridusalas ning keelenõuete rikkumisel rakendatavad sunnimeetmed. Käsitletavateks riikideks olid Soome, Rootsi, Taani, Island, Holland, Saksamaa, Läti ja Leedu. Lähenemine keelevaldkonna õiguslikule reguleerimisele oli jagatav kolmeks:

- Keeleküsimuste seaduslik reguleerimine, kus keelesätted on nii põhi-, keele-, kui kitsamate valdkondade seadustes (Soome, Läti, Leedu);
- Keelesätteid ei ole põhiseaduses, kuid on keele- ja konkreetsete valdkondade seadustes (Rootsi, Island);
- *Laissez-faire* poliitika ehk lähenemine, mille puhul riik laseb keelearengut juhtida keelekasutajatel ja nende käitumist mõjutavatel võimusuhetel ning ise sekkub läbi soovitude ja kampaaniate, proovides seeläbi mõjutada inimeste hoiakuid ja käitumist (Saksamaa, Taani, Holland).

Lähenemine keelevaldkonna õiguslikule reguleerimisele sõltub riigi rahvuslikust ja ajaloolisest taustast ning poliitilisest suunast. Liberaalsed Põhjamaa riigid reguleerivad keelt üldiselt ja laialt, sellal kui Baltimaades on keelenõuded suurearvulisemad ja konkreetsemad. Riigid, kes on võtnud vastu keeleseaduse, põhjendavad seda riigi ja ühiskonna loomuliku vajadusega, sest riigikeel täidab suhtlemis- ja lõimivat funktsiooni kõigi elanike jaoks, sõltumata nende päritolust, veendumustest ja muudest erinevustest. Riigid, kus keeleseadus puudub, näevad keelt ajas muutuva üksusena, millesse sekkumine õigusaktidega segab selle arengukäigu loomulikku protsessi.

Riikides, kus keelt puudutavad sätted asuvad muuhulgas ka põhiseaduses, määrab viimane ära üksnes üldised keeleregulatsioonid, nagu näiteks kõrgeima staatusega keele nimetuse (Soomes ja Leedus „riigikeel“, Lätis „ametlik keel“), kohtute töökeele (Soomes ja Leedu põhiseadus), parlamendi töökeele (Soomes ja Läti põhiseadus) ja õiguse suhelda ametivõimudega vastavas keeles (Soomes ja Läti põhiseadus). Samuti on kõigi kolme riigi põhiseadustes sätestatud etniliste kogukondade õigus säilitada oma keel.

Rootsi ja Islandi keelevaldkonna õigusraamistik erineb selle poolest, et kõrgeima staatuse keelt põhiseaduses sätestatud ei ole. Mõlemad keeleseadused võeti vastu üpris hiljuti – Rootsi keeleseadus 2009. aastal ja Islandi keeleseadus (täpsemini Islandi ja Islandi viipekeele seadus) 2011. aastal. Ka vastuvõtmise põhjused olid kattuvad: ühiskonna radikaalsed muutused (ulatuslik sisseränne), mille tõttu tekkis vajadus juriidiliselt kaitsta piirkonnas varasemalt domineerinud keelt.

Eeltoodult on *Laissez-faire* poliitika puhul tegemist lähenemisega, kus riik sekkub õigusaktidega keelearengusse minimaalselt. Õiguslike sätete puudumine ei tähenda *Laissez-faire* puhul keelelist anarhiat – lähenemist rakendavate naaberriikide Saksamaa, Holland ja Taani etnilised olukordadest tulenevalt kasutatakse avalikus ühiskonnas neis riikides mittejuriidiliselt ametlikke keeli ehk Taanis taani, Saksamaal saksa ning Hollandis hollandi keeli vastavalt 85%, 95% ja 75% riikide elanikkonnast. Sellest tulenevalt kasutatakse nendes valdkondades, kus keel ei ole seadustega reguleeritud, kõige levinumat keelt. Ka keelevaldkondlikud regulatsioonid on eelmainitud riikides üpris sarnased: üleriigilist ühtset riikliku või ametlikku keelt õigusaktides ettenähtud ei ole, kuid mittejuriidiliselt ametlikud keeled on juriidiliselt ettenähtud avalikus halduses, kohtutes ja hariduses (v.a Saksamaal). Kuivõrd kõik kolm riiki on atraktiivsed sisserändajatele, on nende seadusandluses ka konkreetselt sätestatud hariduse ja keeleoskusele nõuded immigrantidele.

Vähemuste kaitse toimub *Laissez-faire* lähenemise puhul enamasti Euroopa regionaal- ja vähemuskeelte harta alusel. Kuivõrd vähemusi kaitsvad üleriiklikud sätted puuduvad, vastutavad vähemuste õiguste tagamise eest need omavalitsused, mille mõjualas vastavad vähemused elavad. Enamasti on vähemustele tagatud nende elukoha piires õigus omakeelsele haridusele või emakeeletundidele ja ajaloole, kultuurile, suhtlusele ametnikuga vähemuskeeles ning oma keele säilitamisele. Lähiajal toimunud ja edaspidi toimuvate globaliseerumise ja ulatuslike rändega kaasnenud protsessid on suunanud üha enam *Laissez-faire* valinud riike mõtisklema legislatiivse keelesätete kehtestamise suunas.

Kõikide riikide põhi- ja keskhariduse õppekeelteks on nende riikide territooriumil suurima kõnelejate arvuga keeled. Digimaailma keelekohustusi on vähe ning nad puudutavad eelkõige avaliku halduse poolset teabeedastust üldsusele ning ohtlike kaupadega kaasnevate etikettide tarbijakaitse keelesätteid. Keelenõudeid platvormitööle sätestatud üheski riigis ei ole. Võõrkeelne teave on ulatuslikult reguleeritud avalikus sektoris, samal ajal kui erasektoris teabe jagamisele arvestatavat regulatsiooni leidub võrdlusriikide seas üksnes Lätis ja Leedus.

Kuigi keeleseadus on vastuvõetud ka Põhjamaades, on Baltimaad on ainsad riigid, kus teostatakse sunnimeetmetega tagatud keelenõuete täitmise järelevalvet. Analüüsis käsitletud Eesti, Läti ja Leedu on oma järelevalve korralduse poolest sarnased. Olemas on haldusjärelevalve asutus (Leedus keeleinspektsioon, Lätis keelekeskus), mille ametnikud on pädevad kontrollima riigi-, munitsipaal- ja muude asutuste, ettevõtete ja organisatsioonide poolset riigikeeleseadusest tulenevate nõuete täitmist. Selleks on volitatud järelevalveasutuses

töötav ametnik, kes füüsiliselt kontrollib juriidilise isiku dokumentatsiooni ja seal töötavate füüsiliste isikute keelenõuetele vastavust.

Võttes arvesse riikide ajalugu ja etnilist tausta on mõisteta, et iga riigi õigussüsteemi keelevaldkonna õigusraamistiku põhjalikkus ja fookusele on seotud vastava riigi keelistele oludele. Soomes vajatakse keeleseadust tagamaks kakskeelsuse säilitamist ning ajalooliste etniliste vähemuste keelte säilimist. Rootsi soovib keeleseaduse abiga läheneda sallivalt laia kogukonna keeleliste õiguste tagamisele, ilma, et seeläbi saaksid riivatud ühegi kogukonna õigused. Kuivõrd Islandil elasid pikka aega üksnes põlis-islandlased, kaitstakse keeleseadusega üksnes islandi ja islandi viipekeelt. Saksamaal, Taanis ja Hollandis on küll ulatuslik rändedilemma, kuid seni on rahvastiku põhiline keel suutnud neis riikides olla piisavalt tugeval positsioonil, et seda eraldi aktidega pole nähtud vajadust kaitsta. Lätis soovitakse keeleseaduse najal kindlustada läti keele ja seeläbi ka Läti riigi püsimise.

15. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Võimalikud regulaatiivsed lahendused on puutumuses põhiõigustega, mis puudutab elukutse ja tegevusala valiku vabadust (PS § 29) ning ettevõtlusvabadust (PS § 31).

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-st 29 tuleneva põhiõiguse alusel on igal isikul õigus valida endale elukutse, tegevusala ja töö. Tuleb aga arvestada, et nimetatud õigus ei ole absoluutne. PS § 29 esimese lõike teise lause kohaselt võib seadus sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Tegemist on lihtsa seaduse reservatsiooniga põhiõigusega, mistõttu võib seadusandja põhjendatud juhtudel isiku valikuõigust piirata.

Regulaatiivsed lahendused nõuavad isikutelt riigi keele kasutamist ning teatud juhtudel on kehtestatud keeletaseme nõuded.

Muudatustel on ka puutumus PS §-st 31 tuleneva ettevõtlusvabadusega. Isikutele kehtestatud kohustus osata vajalikul tasemel riigikeelt, mõjutab ettevõtteid, kuna ei saa vabalt tegutseda omale sobivas keelekeskkonnas. Ettevõtjad peavad valima riigikeele oskuse nõuetele vastava personali või vajadusel korraldama töö selliselt, et kliendid ja tarbijad saaksid teenindatud eesti keeles. Vajadusel tuleb teha ümberkorraldusi ja kulutusi keeleõppeks.

PS §-s 6 on öeldud, et Eesti riigikeel on eesti keel. Selle sätte kohaselt on Eesti ainus riigikeel eesti keel ning seega on eesti keel erilise kaitse all. Eesti keel on avalikus kasutuses üldkohustuslik. Lisaks riigikeele sättele on põhiseaduses eraldi sätted keele kasutamise kohta riigi ja kohaliku omavalitsuse asjaajamises. Eraõiguslike juriidiliste isikute ja füüsiliste isikute keelekasutust reguleeritakse, kui see on õigustatud põhiõiguste kaitseks või avalikes huvides (KeeleS § 2 lg 2).

Tulenevalt eelnevast sätestab KeeleS eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded. Kohustusliku keeleoskustaseme määramisel võetakse aluseks Euroopa Nõukogu koostatud Euroopa keeleõppe raamdokumendis määratletud keeleoskustasemed. Isikute eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded ei ole kõikidele töö- ja ametikohtadele ühetaolised. Keelenõuded on määratud lähtudes töö iseloomust ja töö- või ametikoha keelekasutusolukorrast.

Eelnõu eesmärk on arendada, säilitada ja kaitsta eesti keelt ning tagada eesti keele kasutamine peamise suhtluskeelena kõikides avaliku elu valdkondades.²³ VTK koostajad on seisukohal, et võimalikud regulatiivsed nõuded on põhiseadusega kooskõlas ning proportsionaalsed taotletava eesmärgiga. Eesti keel on Eesti ühiskonna toimimise keel, riigikeeles toimub avalik suhtlus (vt PS §-d 51 ja 52). Kui isik elab riigis, mille keelt ta ei oska või ei oska seda piisavalt hästi, jääb ta ühiskonnaelust eemale ning tal on kesisemad võimalused tööd leida.²⁴

Analüüsitud regulatiivsetel lahendustel ei ole otsest kokkupuudet Euroopa Liidu õigusega ega rahvusvahelise õigusega.

16. Muudatuste rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Pakutavate regulatiivsete lahenduste rakendamine ei too endaga kaasa riigi ja kohaliku omavalitsuse kulude või tulude kasvu.

17. Edasine mõjude analüüs

Olulise mõjuga muudatusteks saab pidada täiskasvanute keeleõppe ja järelevalve tõhustamist, mille mõjusid tuleb põhjalikumalt meetmete väljatöötamisel analüüsida. Mõjuanalüüsis tuleb hinnata protsesside mõju tööandjatele ning eesti keele õppimisest loobuvate isikute toimetulekule. Mõjuanalüüsi tehakse koostöös tööturu osapooltega (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Eesti Töötukassa, Ametiühingute Keskliit, Tööandjate Keskliit).

18. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

Valitav lahendus

Eestist on saanud rände sihtriik. 2023. a elas Eestis 172 464 välispäritolu isikut, sh EL kodanikud. Aasta varem oli välispäritolu isikuid Eestis elamas märkimisväärselt vähem, vaid 123 613 (allikas Statistikaamet). Suure kasvu põhjus on Ukrainast pärit põgenikud, kes sõja jätkumise tõttu ei saa kodumaale naasta ja on üha tõenäolisemalt oma elu jätkamas Eestis. Nendele lisanduvad püsielanikud, kes pole eesti keelt ära õppinud. Hinnanguliselt osaleb tööhõives ca 80 000 isikut, kes pole võimelised eesti keeles suhtlema, neist ca 20 000 tegutsevad sektorites, kus on kehtestatud keeleoskuskõnõuded. Tööandjate hinnangul vajavad nad riigilt tuge eestikeelsemate töökeskkondade loomiseks ja hoidmiseks. Olulised on selgemad sõnumid keelenõuete täitmise osas, nõudlikkus järelevalves ja tasakaalustatus mitmekeelse teabe pakkumisel. Ühiskonnas on kujunenud olukord, kus eluks vajalik teave on regulaarselt tagatud mitmekeelsena, mistõttu ei teadvustatagi eesti keele õppimise vajalikkust.

18.1. Töötatakse välja uus tervikseadus

18.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris

X

18.3 Selgitus

Hinnanguliselt on muudatuste maht alla poole kehtiva KeeleS terviktekstist, seega on otstarbekam teha muudatused senise seaduse struktuuris.

²³ https://pohiseadus.ee/sisu/3475/paragrahv_6

²⁴ https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Eestikeelsele%20%C3%B5ppele%20%C3%B4Cleminek.pdf

17. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid	
Keeleseadus, Riigilõivuseadus	
18. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse	
<p>Käesolev väljatöötamiskavatsus saadetakse koostöölastamiseks ministeeriumidele ning tööandjate esindusorganisatsioonidele. Kuivõrd VTK ettevalmistamise ajendiks on olnud erinevad Riigikogu kultuurikomisjonis arutamisel olnud eelnõud, tutvustatakse VTKd kultuurikomisjonis.</p> <p>Keeleseaduse muutmise eelnõu koostamisel jätkatakse VTK koostamisse kaasatud sihtrühmadega.</p>	
19. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg	
Sügis 2024. a.	
20. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja koostöölastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Eelnõu kontseptsiooni ei koostata.
21. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja koostöölastamise aeg	Eelnõu saadetakse koostöölastamiseks huvirühmadele eelduslikult 2024. a II poolaastal.
22. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	Eeldatav muudatuste jõustumise aeg on 2025. aasta.
23. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	Andero Adamson (andero.adamson@hm.ee), Kätlin Kõverik (katlin.koverik@hm.ee) Margit Kiin (margit.kiin@hm.ee)