

**Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2018. aasta määruse nr 129
„Rahvastikuregistri ülesehitus, turvaklass, täpne andmekoosseis ja andmeandjate
üleantavate andmete loetelu“ muutmise“
eelnou seletuskiri**

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga täpsustatakse, et rahvastikuregistrisse (edaspidi *RR*) emakeelt märkides saab eesti keele puhul lisaks märkida ka eesti keele piirkondlikke erikujusid (edaspidi *eesti keele murdekeel*), mida inimene oskab. Eelnõus käsitletakse vaid eesti keele murdekeeli. Keeleseaduse § 3 lõikes 3 sätestatakse, et riik toetab eesti keele piirkondlike erikujude (*murdekeel*) kaitset, kasutamist ja arendamist. Eesti keele murdekeeled kuuluvad eesti keele piirkondlike erikujudena eesti keele koosseisu.

Selles eelnõus ei käsitleta üldiselt emakeele märkimist *RR*-i, sealhulgas teise emakeele märkimise võimaldamist, sest seda, kas teise emakeele märkimine *RR*-i peaks olema võimalik, analüüsitakse eraldi.

Eelnõu avaldab olulist positiivset mõju *RR*-i andmesubjektidele ja andmesaajatele, suurendades eesti keele murdekeelt kõnelevate inimeste emakeele andmete täpsust *RR*-is, ning lisaks täidab eesti keele murdekeele kogukondade ootuse tunnustada nende piirkondlikku eripära ja enesemääratlemise õigust.

Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määruses nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ on sätestatud, et kui eelnõuga kavandatavate nõuete tõttu kasvab ettevõtjate, inimeste või vabaühenduste halduskoormus, nähakse ette muudatused ka halduskoormuse vähendamiseks. Käesoleva eelnõuga ei kasva ettevõtjate, inimeste ega vabaühenduste halduskoormus. Eelnõuga laiendatakse inimese õigusi oma emakeele andmete märkimisel, sest eesti keele puhul on inimesel võimalik märkida ka eesti murdekeelt, mida ta oskab. Eesti keele murdekeele märkimine *RR*-i ei ole inimesele kohustuslik, vaid vabatahtlik võimalus esitada *RR*-i eesti keele kui oma emakeele andmeid täpsemalt. Soov esitada *RR*-i eesti keele puhul ka murdekeelt on tulnud eesti keele murdekeele kogukondadelt ehk sihtrühmalt endalt.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi rahvastiku toimingute osakonna:

- 1) õigusnõunik Annika Nõmmik Aydin (annika.nommikaydin@siseministeerium.ee, tel 612 5184);
- 2) osakonnajuhataja Enel Pungas (enel.pungas@siseministeerium.ee, tel 612 5163);
- 3) rahvastikuregistri halduse talituse juhataja Mairis Kungla (mairis.kungla@siseministeerium.ee, tel 612 5208) ja nõunik Helle Jürna (helle.jyrna@siseministeerium.ee, tel 612 5101).

Eelnõu ja seletuskirja koostamisse olid kaasatud:

- 1) Eesti Keele Instituudist keeleajaloo, murrete ja soome-ugri keelte osakonna juhataja Tiina Laansalu (tiina.laansalu@eki.ee) ja sama osakonna vanemleksikograaf Jüri Viikberg (jyri.viikberg@eki.ee);
- 2) Haridus- ja Teadusministeeriumist keelepoliitika osakonna nõunik Kätlin Kõverik (katlin.koverik@hm.ee);
- 3) Kultuuriministeeriumist kultuurilise mitmekesisuse asekancler Eda Silberg (eda.silberg@kul.ee);
- 4) Statistikaametist rahvastiku- ja haridusstatistika tiimi juht Terje Trasberg (terje.trasberg@stat.ee, tel 5397 9915), jurist Thea Palm (thea.palm@stat.ee, tel 5196 1547) ja metoodik Aire Seene (aire.seene@stat.ee, tel 5365 9710).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi rahvastiku toimingute osakonna õigusnõunik Annika Nõmmik Aydin (annika.nomмикaydin@siseministeerium.ee, tel 612 5184).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Luisa Tõlkebüroo eesti keele toimetaja Tiina Alekõrs (tiina@luisa.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga, Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõuga muudetakse Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2018. aasta määrust nr 129 „Rahvastikuregistri ülesehitus, turvaklass, täpne andmekoosseis ja andmeandjate üleantavate andmete loetelu“ (edaspidi *määrus nr 129*) avaldamismärkega RT I, 21.03.2025, 28.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Määruse nr 129 § 20 täiendatakse lõikega 2¹, mille kohaselt saab RR-is emakeelt märkides eesti keele puhul täiendavalt märkida ka eesti keele piirkondlikke erikujusid (murdekeel), mida isik oskab. Andmevälja nimetust RR-is ei muudeta, see jääb „Emakeel“, aga sellele lisandub täiendava infoga tekst murdekeele kohta.

Rahvastikuregistri seaduse (edaspidi *RRS*) § 21 lõike 1 punkti 17 kohaselt on RR-i kantavad isikuandmed ka ütluspõhised andmed rahvuse, emakeele ja omandatud kõrgeima haridustaseme kohta. Määruse nr 129 § 20 lõike 2 kohaselt märgitakse emakeeleks üldjuhul keel, mis on omandatud varases lapsepõlves esimese keelena ja mida inimene kõige paremini oskab. Kehtiva õiguse ja tehniliste lahenduste kohaselt ei ole praegu võimalik märkida RR-i emakeele andmeteks eesti keele murdekeelt, kuid keeleseaduse § 3 lõikes 3 on öeldud, et riik toetab eesti keele murdekeelte kaitset, kasutamist ja arendamist. Sellest lähtuvalt lisatakse eelnõuga võimalus emakeele andmete esitamisel märkida RR-i eesti keele puhul ka vastavas klassifikaatoris esitatud keeleseaduse § 3 lõike 3 alusel nimetatud eesti keele piirkondlik erikuju ehk eesti keele murdekeel. Eelnõuga nähakse ette, et tegemist peab olema emakeelena kõneldava eesti keele murdekeelega, mida inimene oskab. Seega on eesti keele murdekeelt lubatud märkida inimesel, kes seda eesti keele murdekeelt oskab. Murdekeele oskust hindab inimene ise, kes emakeele andmeid RR-i

märgib. Murdekeele oskust ei pea hindama ametnik, kes emakeele andmeid RR-i kannab, sest ametnik ei pea oskama eesti keele murdekeeli.

Praegu RR-is emakeele märkimise aluseks olev klassifikaator on koostatud rahvusvahelise standardi ISO 639-2 alusel ja sinna murdekeeled ei kuulu. Selleks, et emakeele andmete esitamisel saaks RR-i eesti keele puhul märkida ka eesti keele murdekeele, loob Statistikaamet emakeelte klassifikaatorile uue variandi, kuhu lisatakse eesti keele murdekeeled. Rahvusvahelisel standardil ISO 639-2 põhinevat ametlikku emakeelte klassifikaatorit¹ ei muudeta. Lisatavate eesti keele murdekeelte loetelu on koostatud Eesti Keele Instituudi, Statistikaameti ning Haridus- ja Teadusministeeriumi koostöös. Klassifikaator põhineb 2021. aasta rahvaloenduse andmetel. Klassifikaatorisse valiti välja kõige arvukama kõnelejaskonnaga eesti keele murdekeeled. Need on Võru, Setu, Mulgi, Tartu, Saare, Hiiu, Muhu, Kihnu, Kodavere, Kuusalu, Lüganuse ja Jõhvi murdekeel. Lisaks esimesele üheksale, mis ületavad rahvaloenduse andmetel tuhande keeleoskaja piiri, on loetellu lisatud ka Põhja-Eesti rannikualalt Kuusalu, Lüganuse ja Jõhvi murdekeel. Nende võimalik ühisnimetus oluks rannamurre või rannikumurre, mis ei sobi aga teiste, kohanimega seotud murdenimetuste ritta (vrd eesti/Mulgi ja eesti/ranniku). Loetletud 12 murdekeelt katavad kõik iseloomulikud murdealad nii lõunas (Võru, Setu, Mulgi, Tartu), läänes (Saare, Hiiu, Muhu, Kihnu) kui ka idas-põhjas (Kodavere, Kuusalu, Lüganuse, Jõhvi).

Avaliku teabe seaduse § 43⁹ lõike 1 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus andmekogu pidamiseks määrusega nimetatud seaduses loetletud kindlustavad süsteemid, mille hulka kuulub ka klassifikaatorite süsteem. Andmekvaliteedi huvides on, et kõik asutused, kes koguvad samasisulisi andmeid, kasutaksid ühtseid klassifikaatoreid, kuid andmete kogumise alus on tavapäraselt õigusaktis sätestatud konkreetne alus koos näiteks andmekogu põhimääruses kirjeldatud andmekoosseisuga.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas isikuandmete kaitse üldmäärusega², aidates tagada selles sätestatud isikuandmete töötlemise põhimõtete järgimise, näiteks selle, et isikuandmed RR-is on õiged, asja- ja ajakohased ning olulised.

4. Määruse mõjud

Eesti keele puhul on võimalik RR-i märkida lisaks emakeele andmetena ka eesti keele murdekeeli, mis on esitatud emakeele andmete kogumisel kasutatavas täiendatud klassifikaatori variandis.

4.1. Mõju riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

I

¹ Statistikaamet. [Keelte klassifikaator](#). Vaadatud 04.09.2025.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). – [ELT L 119, 4.5.2016, lk 1–88](#).

Sihtrühm: kohaliku omavalitsuse üksused (edaspidi *KOV*)

Sihtrühm on **väike**. Muudatus mõjutab KOV-is ametnikke, kes ütluspõhiseid andmeid RR-i kannavad.

Mõju ulatus on **keskmine**. Võivad kaasneda muudatused sihtrühma käitumises, kuid eeldatavalt ei kaasne nendega kohanemiskulusi, sest ka praegu kantakse RR-i emakeele andmeid. Mõju ulatus võib olla suurem KOV-ides, kus on rohkem eesti keele murdekeelte kõnelejaid. Uus on edaspidi see, et emakeelena eesti keele andmeid märkides saab lisada ka eesti keele murdekeele, kui inimene seda murdekeelt oskab. Seega ei ole see KOV-i ametnikele täiesti uus ülesanne, vaid olemasolev ülesanne täieneb. Muudatusena võib välja tuua selle, et KOV-ides võib vähemalt esialgu suurenda selgitamiskohustus, sest inimesed võivad esitada küsimusi, millal ja mis murdekeeli nad edaspidi RR-i märkida saavad. Samuti tuleb KOV-i ametnikel inimestelt, kes tulevad asutusse kohapeale emakeele andmeid esitada, küsida ka eesti keele murdekeele oskamise kohta. Ametnik ei pea hindama isiku murdekeele oskust.

Mõju esinemise sagedus on **keskmine**. Ametnikud võivad muudatuste tagajärgedega kokku puutuda regulaarselt ehk igal tööpäeval.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on pigem **väike**. KOV-ide töökoormus võib vähesel määral suurenda, kuid mitte oluliselt, sest enamik andmeid esitatakse RR-i praegu e-teenuse kaudu. Samas võib selgitamiskohustuse suurenemine töökoormust vähemalt esialgu kasvatada, kuid selle riski realiseerumist proovitakse vältida enne selle eelnõu jõustumist tehtava kommunikatsiooniga ja juhiste andmisega.

II

Sihtrühm: Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (edaspidi *SMIT*) ning Siseministeerium. Sihtrühm on **väike**, hõlmates umbes kümmet teenistajat.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on pigem **väikesed**. Siseministeeriumil tuleb muuta määrust nr 129, et luua õiguslik alus esitada RR-i eesti keele kui emakeele märkimisel ka eesti keele murdekeelt, mida inimene oskab. SMIT-il tuleb hoolitseda selle eest, et uue klassifikaatoriga oleks võimalik RR-i eesti keele murdekeelt esitada, ning teha arendusi, et murdekeel kajastuks näiteks aruannetes ja statistikas.

Lisaks tuleb andmesaajaid juhendada ja teavitada, kuidas murdekeeled on RR-is märgitud, et andmesaajad teaks, kuidas neid andmeid kasutada.

Eelnõuga ei muutu oluliselt SMIT-i ega Siseministeeriumi töökorraldus. Samas suurendab see selgust. Määruse nr 129 muutmine on ühekordne ülesanne, kuid eesti keele murdekeelte kogumine ja säilitamine RR-is on alaline.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Negatiivsed tagajärjed eeldatavasti puuduvad. SMIT-i ja Siseministeeriumi töökorraldus ei muutu ning suureneb vaid õigusselgus.

III

Sihtrühm: Statistikaamet. Sihtrühm on **väike**, hõlmates umbes kümmet teenistujat.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on **keskmised**. Statistikaametil tuleb koostada uus emakeelte klassifikaatori variant, kus eesti emakeele juurde on lisatud ka eesti keele murdekeeled. Lisatavate eesti keele murdekeelte loetelu on koostatud Eesti Keele Instituudi, Statistikaameti ning Haridus- ja Teadusministeeriumi koostöös. Klassifikaatori variant lisatakse klassifikaatorite portaali³ ja seda rakendatakse edaspidi ka statistika tootmises.

Emakeele tunnuse jaotus avaldamistabelites esialgu ei muutu ja statistika avaldamisel kasutatakse jätkuvalt senist jaotust, kus eraldi on välja toodud eesti keel. Kui ametkonnad või teised sihtrühmad soovivad, et Statistikaamet hakkaks avaldama iga-aastast statistikat emakeele kohta koos eesti murdekeelte eristamisega, tuleb see vajadus sätestada Vabariigi Valitsuse korraldusega kinnitatavas riikliku statistika programmis või esitada eraldi tellimusena vastavalt Statistikaameti veebilehel avaldatud hinnakirjale. Esmakordsel avaldamisel kaasnevad tabelite koostamise ja andmebaasi tehnilise ülesseadmise kulud. Järgnevatel aastatel on korduvate avaldamiste kulu väiksem ning piirdub põhiliselt andmete uuendamise ja kontrollimisega.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Töökorraldus ei muutu.

IV

Sihtrühm: Kultuuriministeerium. Sihtrühm on **väike**. Muudatus mõjutab asutustes üldjuhul mõnda üksikut ametnikku.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on **väikesed**. Suureneb õigusselgus ning paraneb vaimset kultuuripärandit säilitavate tugimeetmete ja programmide planeerimine ja rakendamine. Muudatus on tervikuna positiivne murdekeelt rääkivatele kogukondadele, sest aitab luua teadmist eesti keele murdekeelte oskajate kohta, ja pärimuspõhiste tegevuste sihistamisele.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Negatiivsed tagajärjed puuduvad. Kultuuriministeeriumi ja valitsemisala asutuste töökorraldus ei muutu.

V

Sihtrühm: teised ametiasutused RR-i andmesaajatena. Sihtrühm on **suur**: RR-i tehakse aastas kokku üle saja miljoni päringu, sealhulgas ametiasutused.

Mõju ulatus ja esinemise sagedus on eeldatavasti **väikesed**. Andmesaajad peavad uue andmekoosseisuga kohanema. Andmesaajad peavad teadma, et edaspidi saavad nad eesti keele murdekeelte kohta teavet pärida RR-ist.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Negatiivseid tagajärgi ei ole. Andmete pärimine ei muutu ja saavutatakse vaid suurem selgus.

³ Statistikaamet. [Klassifikaatorite portaal](#). Vaadatud 04.09.2025.

4.2. Sotsiaalne mõju ja mõju majandusele

I

Sihtrühm: RR-i andmesubjektid ja andmesaajad, kes ei ole ametiasutused. Sihtrühm on potentsiaalselt **suur**. RR-ist saavad andmeid nii juriidilised kui ka füüsilised isikud.

Mõju ulatus ja avaldumise sagedus on **väikesed**, sest inimesi, kes Eestis eesti keele murdekeeli oskavad, on vähe. 2021. aasta rahvaloenduse kohaselt⁴ oskas mõnda eesti keele murdekeelt üle 151 000 inimese⁵. Kuid tänu sellele muudatusele suureneb RR-i andmesaajate selgus selle kohta, kes eesti keelt emakeelena kõnelejatest oskavad lisaks eesti keele murdekeelt. Muudatus on ühekordne: RR-i andmesubjektid ja andmesaajad saavad sellega tutvuda ning võtta teadmiseks, et edaspidi on RR-is eesti keele kui emakeele juurde võimalik märkida ka murdekeel.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Negatiivseid tagajärgi ei ole, sealhulgas ei suurene halduskoormus. Andmete pärimine ja töötlemine ei muutu ning saavutatakse vaid suurem selgus.

II

Sihtrühm: RR-i andmesubjektid, kes emakeele andmete märkimisel saavad peale eesti keele lisada ka eesti keele murdekeele.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**, kuna inimese emakeel elu jooksul eeldatavasti ei muutu ja emakeele andmeid esitatakse RR-i vaid üks kord elus.

Mõju avaldumise ulatus on suur, sest eesti keele murdekeelt oskavale inimesele on emotsionaalselt väga oluline võimalus märkida eesti keele kõrval ka murdekeel, mis on samuti inimese identiteedi osa. Ennekõike võru ja seto keele kõnelejate kogukonnad (Seto Kongressi Vanemate Kogu ja Võrokeste Kongressi Vanemate Kogu), aga ka Eesti keelenõukogu on palunud seto ja võru keele emakeelena tunnustamist. Seto ja võru keele kogukonnad on arvukamad ning seetõttu on nende soovid tugevamalt kõlanud. Selleks, et hoida Eesti murdekeelte elujõudu ja mitmekesisust, tuleks peale eesti keele ka eesti keele murdekeeli tunnustada ning käsitada neid identiteedi ehk enesemääratlemise osana. Teema on oluline ka UNESCO vaimse kultuuripärandi konventsiooni⁶ tähenduses, sest Võrumaa suitsusauna traditsioon ja seto leelo on kantud Eesti vaimse kultuuripärandi nimistusse. See näitab, et nendel piirkondadel on oma traditsioonid, sealhulgas murdekeel, mida nad soovivad hoida ja väärtustada.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Negatiivseid tagajärgi muudatusel ei ole.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel on RR-i andmesubjektile oluline mõju, sest muudatus loob võimaluse märkida RR-i eesti keele puhul ka eesti keele murdekeel, mida inimene oskab. Muudele valdkondadele muudatus mõju ei avalda ja seega muud mõju ei hinnata.

⁴ Rahvaloendusel võis inimene märkida end mitme eesti keele murdekeele (kohaliku keelekuju, murde või murraku) oskajaks. Rahvaloendusel eesti keele murdekeelte andmete kogumise täpsema metoodika kohta küsimuste korral on võimalik pöörduda Statistikaameti poole (stat@stat.ee).

⁵ Statistikaamet. [Rahvastiku demograafilised ja etno-kultuurilised näitajad](#). Vaadatud 27.08.2025.

⁶ [RT II 2006, 19, 51](#).

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamisega kaasnevad Siseministeeriumi ja SMIT-i kulud kaetakse RR-i pidamiseks ette nähtud olemasolevast Siseministeeriumi valitsemisala eelarvest.

Statistikaameti kulud, mis on seotud emakeelte klassifikaatori variandi koostamise ja selle lisamisega klassifikaatorite portaali, kaetakse tavapärasest Statistikaameti eelarvest. Avaldamistabelite muutmise või koostamise soov tuleb registreerida tellimustööna ning selle eest tasutakse vastavalt hinnakirjale⁷.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras. Pikemat jõustumisaega ei ole muudatustega kohanemiseks vaja, sest tegemist on inimeste õigusi suurendava eelnõuga.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu⁸ esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks Haridus- ja Teadusministeeriumile, Justiitsministeeriumile, Kultuuriministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ja Välisministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Andmekaitse Inspektsioonile, Eesti Keele Instituudile, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Perekonnaseisuametnike Kutseliidule, SMIT-ile, Statistikaametile ja Õiguskantsleri Kantsleile.

Eelnõu kohta esitasid märkusi Eesti Keele Instituut, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Haridus- ja Teadusministeerium, Justiits- ja Digiministeerium, Statistikaamet (vt seletuskirja lisa). Andmekaitse Inspektsioon, Kultuuriministeerium, Rahandusministeerium ja SMIT kooskõlastasid eelnõu märkusteta.

Kuna teised eelnõu kohta märkusi ei esitanud, võib Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. aasta määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ § 7 lõike 4 kohaselt lugeda, et nad on selle vaikimisi kooskõlastanud.

⁷ Statistikaamet. [Tellimustöö](#). Vaadatud 04.09.2025.

⁸ Eelnõu toimiku number: [25-0984](#).