



Krista Aas
Siseministeerium

[Registreerimise kuupäev] nr
[Registreerimisnumber]

Teise emakeele andmete kogumise vajadusest Rahvastikuregistris

Austatud koostööpartner

Vabariigi Valitsuse 16. novembri 2023. aasta kabinetinõupidamisel kinnitati „Rahvastikuregistri visioon“ ning sellega koos memorandum valitsemisalaülestele komplekssete teemade lahendamiseks. Üheks teemavaldkonnaks rahvastikuregistri kaasajastamisel on teise emakeele ja rahvuse andmete kogumine riigis.

Rahvastikuregistri (RR) kaasajastamise käigus on tehtud ettepanek lisada sinna teise emakeele ja rahvuse andmete kogumise võimalus. Andmete esitamine emakeele ja rahvuse kohta on inimesele kohustuslik, ent hetkel piirab tehniline lahendus mitme emakeele ja rahvuse esitamist. Kui inimesel on kaks keelt, mida ta enda emakeeleks peab (eelkõige olukorras, kus vanematel on erinevad emakeeled), siis sellist lahendust hetkel tehniline süsteem ei võimalda. Kuigi hariduse korraldamise vaates on **Haridus- ja Teadusministeeriumile (HTM) oluline teise emakeele lisamine**, on ka rahvuse mitmikidentiteedi märkimise võimaldamine vajalik lahendada.

Emakeele andmed on õppetöö korraldamisel ja õpilasele toe pakkumisel väga olulised. Teise emakeele märkimise võimaluse puudumisel on HTM õppijale vajaliku toe pakkumiseks sunnitud koguma õppija emakeel(t)e kohta teavet Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS), kus on lubatud märkida nii õppija kui õppima asuja kohta korraga kahte emakeelt. See aga tähendab, et registrit, mille andmete kogumine on kohustuslik ja kust võiks kätte saada kogu vajaliku info inimese emakeele kohta, tuleb just kui täpsustada. Selline toimimine suurendab halduskoormust ega ole otstarbekas. Teise emakeele märkimise võimaluse lisandumine RR-i võimaldab emakeele andmeid koguda ja hoida ühes keskses registris ning HTM ei pea selleks eraldi andmete kogumise süsteemi pidama, vaid saab toetuda RR-i andmetele. Andmete ühekordse kogumisega väheneb bürokraatia ja riigi ressursside ebaotstarbekas kasutamine. HTMi ootus on, et tehniline lahendus teise emakeele märkimiseks RR-is tekiks võimalikult kiiresti.

Lahendamist vajav probleem

RR-is on hetkel võimalik märkida vaid üks emakeel inimese kohta ning mitme emakeelega inimesed on sundvaliku ees, kumba/millist emakeelt registrisse märkida. Neil ei ole võimalik enda kohta käivat teavet piisava täpsusega esitada, mis omakorda mõjutab inimese identiteeditunnetust, tema enesemääratluse õigust ja registri andmekvaliteeti. Mitme emakeelega inimene ei oma ühte ainsat primaarset emakeelt, sundvaliku ees olles peab ta kunstlikult eelistama üht osa oma identiteedist teise arvelt. Selle tulemusena on moonutatud ka

registripõhine info tema kohta.

Ka õiguskantsleri poole on RR-sse kahe emakeele ja rahvuse märkimise teemal pöördutud. Oma selleteemalises soovituskirjas Siseministeeriumile märgib õiguskantsler, et õiguspärasuse ja hea halduse põhimõttega on vastuolus see, et riik kogub RR-i andmeid inimeste rahvuse ja emakeele kohta, kuid ei anna võimalust esitada andmeid kahe rahvuse ja emakeele kohta¹.

Teise emakeele märkimise võimalus mõjutab otseselt õpilase õigusi üldharidustasemel², kooli õppe korraldamist lapse taustast lähtuvalt³, täiendava eesti keele õppe toetuste andmise tingimusi ja toetuste saamise võimalusi⁴, õigust õppida oma emakeelt⁵ ning riigi kohustust tagada põhiseaduslik identiteediõigus⁶.

Miks peaks olema võimalik RR-i märkida senise ühe emakeele asemel kaks?

1. Euroopa Nõukogu vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni nõuandev komitee on soovitanud Eesti riigil tagada, et rahvust ja emakeelt puudutavate andmete kogumisel arvestataks vaba enesemääramise õigust⁷. Soovitati, et riik pakuks andmete kogumise käigus inimestele võimaluse esitada andmeid mitme rahvuse ja emakeele kohta.
2. Õiguskantsler toob oma märgukirjas Siseministeeriumile välja, et pole ühtki mõistlikku põhjendust, miks RR-is edaspidi teise emakeele ja rahvuse märkimise võimalus puudub. Märgukirja kokkuvõte ja soovitus RR-ile on selgesõnaline: „Palun luua võimalused, et inimesed saaksid rahvastikuregistrisse esitada õiged andmed rahvuse ja emakeele kohta.“
3. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 19 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus vabale eneseteostusele, mille alla kuulub ka enesemääramise õigus. Enesemääramisõigus hõlmab ka inimese õigust oma identiteeti määratleda ja säilitada, sealhulgas õigust otsustada oma rahvskuuluvuse ja emakeele üle. Kui lapse vanemad on eri rahvusest ja laps kasvab mitmekeelses perekonnas, on tal üldjuhul mitu emakeelt ja rahvust. Ei ole õige, et riik ei luba üle ühe emakeele ja rahvuse registrisse märkida, eriti arvestades, et vastavate andmete esitamine RR-ile on kohustuslik.
4. Emakeel kuulub RR-i põhiaandmete hulka ja ühelgi teisel riigi infosüsteemi kuuluval andmekogul ei ole õigust dubleerivalt emakeele andmeid koguda⁸. Õppijast lähtuva õppe pakkumiseks on oluline teada õppija kõiki emakeeli, mistõttu on HTM siiski sunnitud RR-ile lisaks emakeele andmeid koguma. Tegemist on olukorraga, mida me ei soovi jätkata.
5. Eestikeelsele haridusele ülemineku reformi keskseks sihiks on tagada kõigile lastele, sõltumata emakeelest, kvaliteetne eestikeelne haridus, mis toetab ühist kultuuri- ja väärtusruumi ning sotsiaalset sidusust. Nii nagu haridusvaldkonna arengukava elluviimine, on ka üleminekureformi elluviimine paremini toetatud, kui riigil on asjakohane ja tegelikkusele vastav info õppija/õppima asuja keelelise tausta ja oskuste kohta.
6. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 21 lõike 2 alusel on õpilasel õigus õppida oma emakeelt, kui tema emakeel ei ole õppekeel või kui ta kodus suhtluses räägib õppekeelest erinevat keelt, mis on vähemalt ühe seadusliku esindaja emakeel. Kui

¹ 10.06.2022 Siseministeeriumile saadetud märgukiri, [Õiguskantsleri Kantselei avalik dokumendiregister](#)

² [Põhikooli riiklik õppekava–Riigi Teataja](#) § 17 ja [Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus–Riigi Teataja](#) § 21

³ [Põhikooli riiklik õppekava–Riigi Teataja](#) § 5

⁴ [Keeleõppetoetused | hm.ee](#)

⁵ [Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus–Riigi Teataja](#) § 21

⁶ [Eesti Vabariigi põhiseadus–Riigi Teataja](#) § 49

⁷ [Vähemusrahvuste kaitse raamkonventsioon–Riigi Teataja](#)

⁸ [Avaliku teabe seadus–Riigi Teataja](#) § 43⁶ ja § 43¹

õppija kohta saab registris märkida vaid ühe emakeele, siis ta kaotab õiguse õppida oma teist emakeelt. Samal ajal ei saa ei õppeasutus ega kooli pidaja⁹ planeerida õppetööd õppija õigustest lähtuvalt.

7. Põhikooli riikliku õppekava § 5 lõike 4 alusel peab kool õpet kavandades ja korraldades arvestama muu hulgas õpilase taju- ja mõtlemisprotsesside eripära, võimeid, keelelist, kultuurilist ja perekondlikku tausta, vanust, sugu, terviseseisundit, huvi ja kogemusi. Samuti jälgima, et õppekoormus oleks ea- ja jõukohane, võimaldades talle aega puhkuseks ja huvitegevuseks. See kohustus eeldab täpset ja täielikku infot õpilase keelelise profiili kohta. Kui lapsel on kaks emakeelt, kuid registris kajastub neist vaid üks, siis koolil ei ole täielikku infot õppija tegeliku keelelise tausta kohta. Kooli kohustus õpilasekeskset õpet kavandada võib jääda täitmata, sest sisendandmed on ebatäpsed ja õpilane võib jääda ilma vajalikust toest, mida seadus ette näeb.
8. Kui eesti õppekeelega põhikoolis õpib eesti keelest erineva emakeelega õpilane või välisriigist saabunud õpilane, võib kool vanema nõusolekul eesti keele õpet korraldada „Eesti keel teise keelena” ainekava alusel¹⁰. Kui õpilasel on kaks emakeelt, millest üks on eesti keel ja teine mõni muu keel, siis ühe emakeele registriirangu puhul võib tekkida olukord, et õpilasele määratakse eesti keele õppimine ainekava alusel, mis ei ole tema võimete ja vajadustega kooskõlas. Näiteks:
 - a. õppija kohta on märgitud registrisse ainult eesti keel, mille tagajärjel kool ei tuvasta, et õppija vajab eesti keele õppel tuge teise emakeele tõttu ja õppija jääb ilma seadusest tulenevast võimalusest õppida eesti keelt teise keelena kohandatud viisil;
 - b. õppija kohta on märgitud registrisse eesti keelest erinev emakeel, mille tulemusena kool rakendab talle „Eesti keel teise keelena“ ainekava, kuigi õppija valdab ka eesti keelt emakeelena ja õpe on õpilasele alavõimete, seega õppija vajadustele mittevastav. Nimetatud õppe läbiviimine on ebavajalik ja kasutab ressursse, mida oleks mõistlik mujale suunata.
9. HTM pakub lasteaedadele, koolidele ja kutseõppeasutustele toetust ja tuge, mille eesmärk on tagada võimetekohane eesti keele omandamine kõigile, kelle emakeel ei ole eesti keel. Toetust kasutatakse õpetaja tööjõukulude ja lisatöö tasustamiseks. Põhikoolid saavad toetust, kui nad viivad aineõpet vähemalt 40% või 60% ulatuses läbi eesti keeles, kasutades lõimitud aine- ja keeleõppe metoodikat. Põhikoolid, gümnaasiumid ja kutseõppeasutused võivad taotleda toetust uusssisserändajate kiiremaks kohanemiseks ja eesti keele intensiivsemaks omandamiseks. Toetuste jagamise aluseks on õppija emakeel või eesti keelest erineva emakeelega õppijate arv õppeasutuses või -rühmas. Nii toetuse andjal, koolipidajal, lapsevanemal kui toetuse saajal peab olema võimalik registripõhiste andmete alusel toetuse saamise õigust ja toetuse saamise tingimustele vastavust kontrollida.
10. Ametlike registrite põhine poliitikakujundamine eeldab mitme emakeele märkimise lubamist mitte EHIS-es, vaid RR-is. Ilma selleta jäävad Eestiga seotud kahe emakeelega inimesed statistiliselt nähtamatuks, nende kohta ei ole võimalik andmeid RR-st pärida, mistõttu võivad nende vajadused jääda kirjeldamata ja arvestamata. Eestis on kasvamas segaperede ja keeleliselt segatud kodude osakaal. Statistiliselt ja registri põhisel peab olema võimalik seda trendi tõendada ja seirata. Rahvaloendus toimub kord 11 aasta jooksul ja ei ole lühiajaliste muutuste jälgimiseks piisav.

⁹ [Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus–Riigi Teataja](#) § 1 lõike 2 alusel juriidiline isik, kes korraldab kooli tegevust (nt. omavalitsus, riik, eraõiguslik juriidiline isik)

¹⁰ [Põhikooli riiklik õppekava–Riigi Teataja](#) § 17 lõige 1

Kooskõla kehtiva õigusruumiga

Siseministeerium oma tagasisides keeleseaduse muutmise väljatöötamiskavatsusele on märkinud, et läbi mõtlemist väärib mitme emakeele ja rahvuse lisandumisel vähemusrahvuste keele kasutamise õigused¹¹. Teise emakeele märkimise võimaldamine ei ole aga vastuolus keeleseaduse sätetega. Vähemusrahvuse keele kasutamise õigus on reguleeritud Eesti Vabariigi põhiseaduse §-des 51 ja 52 ning keeleseaduse §-des 9 ja 11. Põhiseadus ja keeleseadus sätestavad, et Eesti riigikeel on eesti keel. Inimest, kelle üheks emakeeleks on keeleseaduse § 5 lõike 1 alusel võõrkeel ja teiseks emakeeleks eesti keel (sh eesti keele piirkondlikud erikujud), ei saa pidada vaid vähemusrahvusesse kuuluvaks ning neile ei laiene püsielaniku keeleseaduse § 11 mõistes õigused. Õigus õppida oma emakeelt ja hoida oma kultuuri on põhiseaduse § 49 alusel põhiõigus. Vabariigi Valitsuse 29.08.2024 määrusega nr 54 „Keele- ja kultuuriõppeks võimaluste loomise tingimused ja kord“ on kehtestatud kord ja tingimused oma emakeele õppimiseks ja rahvuskultuuri tundmaõppimiseks.

Nendest õigusaktidest tulenevalt on õigused juba olemas ja eraldi regulatsioone selleks luua pole vaja.

Muutmist vajavad regulatsioonid

Vabariigi Valitsuse määrus nr 129 „Rahvastikuregistri ülesehitus, turvaklass, täpne andmekoosseis ja andmeandjate üleantavate andmete loetelu“, RT I, 21.03.2025, 28.

Muutmist vajavad andmekogud ja andmevahetusteenused

Rahvastikuregister, Eesti Hariduse Infosüsteem ja registrid/infosüsteemid, mis pärivad emakeele andmeid neist registritest või esitavad emakeele andmeid neisse registritesse. Andmevahetusteenused, mille kaudu edastatakse või päritakse emakeele andmeid.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Kristina Kallas
minister

Koopia: Statistikaamet, Kultuuriministeerium, Õiguskantsleri kantselei

Kätlin Kõverik, 735 0754
katlin.koverik@hm.ee

Katre Seema, 735 0294
katre.seema@hm.ee

¹¹ [Keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus – EIS](#)