

Keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

1.1.1. Keeleseaduse muutmine

Keeleseadus (KeeleS) jõustus 1. juulil 2011. aastal ning on püsinud sisuliste muutusteta viimased 12 aastat. KeeleS-i mõjuanalüüsiga alustati 2023. aasta suvel. KeeleS-i väljatöötamiskavatsuse (edaspidi *VTK*) ettevalmistamine oli vajalik peamiselt järgmistel põhjustel:

1. Viimase paari aasta jooksul on algatatud mitmeid KeeleS-i ning teiste keeleoskust ja -kasutust reguleerivate õigusaktide muutmise ettepanekuid, mille eesmärk on olnud kaitsta Eesti Vabariigi Põhiseaduse (põhiseadus) §-ga 6 sätestatud eesti keelt kui riigikeelt ning tagada eesti keele kasutamine 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.

Esmalt kaardistati erinevates valdkondades KeeleS-i rakendamisel ette tulevaid probleemseid olukordi ning sotsiaalset (sh demograafilist) ja majanduslikku mõju avaldavaid tegureid ning olukordi. Alates 2023. aasta sügisest on Haridus- ja Teadusministeerium kohtunud eri huvirühmadega, sh huvirühmade katusorganisatsioonide, ettevõtjate ja kaasuvate valdkondade poliitikakujundajatega. Keelevaldkonna õigusruumi kitsaskohti on arutatud Eesti keelenõukoguga. Samuti on koondatud mõjuvaldkondade kohta statistikat ning võetud arvesse Keeleameti järelevalve tulemusi. KeeleS-i *VTK* valmis 2024. aasta juunis.

Eesti on teiste EL riikide kõrval muutunud rände sihtriigiks 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. KeeleS-i *VTK* ja seaduse muutmise eelnõu ettevalmistamist on alustatud selleks, et kindlustada eesti keele säilimine ja areng ning eesti keele senisest ulatuslikum kasutamine kõigis eluvaldkondades.

1.1.2. Riigilõivuseaduse muutmine

Riigilõivuseaduse (RLS) muutmise seaduse eelnõuga täiendatakse seadust eesti keele tasemeeksami toimingut eest riigilõivu kehtestamise ja tasumise kohustusega.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Haridus- ja Teadusministeeriumi (edaspidi *HTM*) keelepoliitika osakonnajuhataja Andero Adamson (tel 735 0225, andero.adamson@hm.ee), keelepoliitika osakonna peaekspert Kätlin Kõverik (tel 735 0754, katlin.koverik@hm.ee), keelepoliitika osakonna peaekspert Pille Põiklik (tel 735 0223, pille.poiklik@hm.ee) ning

õigus- ja personaliosakonna õigusvaldkonna õigusnõunik Margit Kiin (tel 735 0199, margit.kiin@hm.ee).

Eelnõu juriidilist kvaliteeti kontrollis HTM-i õigus- ja personalipoliitika osakonna juhataja Raina Loom (tel 7350187, raina.loom@hm.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Anu Rooseniit (anu.rooseniit@keeletoimetus.ee).

Märkused:

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälte enamus.

Eelnõu on seotud „Täiskasvanute koolituse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse“ ning „Avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse“ eelnõuga.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

1.3. Väljatöötamiskavatsus ning selle kohta saabunud tagasiside

Seaduseelnõu koostamisele eelnes väljatöötamiskavatsus (VTK), mis saadeti kooskõlastamiseks ministeeriumidele, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, arvamuse avaldamiseks Eesti Keelenõukogule, Keeleametile, Eesti Keele Instituudile, Haridus- ja Noorteametile, Eesti Töötukassale, Tööinspeksioonile, Eesti Tööandjate Keskliidule, Kaupmeeste Liidule, Eesti Hotellide ja Restoranide Liidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Võru Instituudile, Seto Instituudile, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Eesti Kurtide Liidule, Eesti Viipekeletõlkide Kutseühingule, Eesti Viipekeele Seltsile ning teadmiseks Riigikogule. VTK-s käsitletud konkreetsete regulatiivsete ettepanekute kohta saabunud tagasisidest on esitatud ülevaade allpool.

Käesoleva keeleseaduse muudatusega ei muudeta senist keelepoliitika suunda, ei leevendata ega karmistata nõudeid riigikeele oskusele. Pigem korrigeeritakse senise järelevalvepraktika ning keelevaldkonna seirete põhjal ilmnenuid vajakajäämisi.

Kokku andis tagasisidet 21 organisatsiooni. Palju oli täpsustavaid tähelepanekuid, mis lahendati peamiselt omavaheliste arutelude käigus.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

VTK-s käsitleti murdekeele staatust, kuivõrd 2023. aastal tõusetus taas murdekeelte määratluse küsimus. VTK-s võimalikke regulatiivseid lahendusi ette ei nähtud, kuna valdkond vajab tuge mitteregulatiivsete tegevustega.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (edaspidi *ReM*) märkis, et VTK alapunktis 1.2. on viidatud keeleteadlaste hinnangule. Juhiti tähelepanu, et ReM-i valitsemisalas koordineeritud piirkondlikele arenguprogrammidele ja toidupiirkondade algatustele oleks toeks piirkonnakeele ja põliskeele mõiste avamine keeleseaduse ja/või selle seletuskirja tasandil. Muuhulgas aitaks see paremini mõtestada ja rakendada põhiseaduse preambulat. Eesti keel kui riigikeel ja meie piirkondlikud keeled/identiteedid rikastavad üksteist olles samas mõlemad inglise jt võõrkeelte mõjuväljas. Samuti märgiti, et nii kogukondliku kultuurilise paigaidentiteedi hoidmiseks kui ka

kohaliku turismi, põllumajanduse ja kalandusega seotud tootearenduses piirkonna kultuurilise kapitali taaskasutuse võimestamiseks, võib keeleteadlaste pakutud termin „lõunaeesti keel“ jääda nõrgaks ühisnimetajaks, võrreldes keeles/kultuuris pika aja jooksul juurdunud „võro“, „seto“, „mulgi“, „kodavere“, „kihnu“ jms piirkondlike/põliste keelte nimetustega, millega inimesed end samastavad.

Murdekeele staatuse teema uuesti käsitlemist täheldasid Võru Instituut, Võrokeste Kongressi Vanemate Kogu, Seto Kongressi Vanemate Kogu, Eesti Keelenõukogu ja Eesti Keele Instituut, kuid ühist seisukohta lahenduse osas ei ole. On ettepanek käsitleda keeleseaduses Lõuna-Eesti murdeid ühendavalt lõunaeesti keelena, aga ka tunnustada seto ja võro keelt iseseisvate keeltena.

Kultuuriministeerium

Kultuuriministeerium on teinud ettepaneku käsitleda keeleoskuse analüüsis sihtrühma kitsamalt ja keskenduda vaid tööjõu sellele osale, kellele rakenduvad keeleoskuse nõuded. Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukoht on, et keeleseaduse eesmärgist tulenevalt ei saa vaadelda kitsalt pelgalt keelenõuetega tööealist elanikkonda, vaid peame pürgima eestikeelsema ühiskonna suunas. VTK analüüs näitab, et eesti keelt oskava tööjõu nappus on kõigis sektorites. Eesti keele õppe suhtes tuleb riigil tervikuna olla nõudlikum, et elanikkonna ühiseks suhtluskeeleks saaks kujuneda eesti keel.

Kultuuriministeerium toetab täiskasvanute keeleõpe tõhustamise ettepanekut. Keeleõppe süsteemsem ülesehitus ja standardimine vajab tähelepanu, sest ilma selleta ei pruugi tõhusam järelevalve puudujääke korvata. Sunnirahade tõstmise osas oli Kultuuriministeerium seisukohal, et keelepoliitika ei peaks rakenduma niivõrd riigi sunni-, jõu- ja karistusühvarduse, vaid selgitamise, juhendamise, õpetamise jm mitteregulatiivse positiivse ja toetava tegevuse tulemusena. HTM järgibki seda lähenemist. Küll aga tuleneb sunnirahade tõstmine sunnimeetmete eesmärgist. Sunnimeetmed peavad olema motiveerivad. Paraku ei ole tänased sunnirahad piisavalt motiveerivad, kuivõrd vaid 7% järelkontrolli sattunutest täidab ettekirjutuse. Sunnirahad ei ole üle kümne aasta muutunud, samas keskmine palk on kahekordistunud.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi *MKM*) hinnangul oleks eesti keele oskuse nõuete kontrollimine tööle asumisel tööandjatele liialt koormav ning võib seada ohtu tööjõu kättesaadavuse teatud valdkondades. Sestap pooldab ministeerium, et tööandjad saaksid olla värbamisel vabamad, pakkudes töökeskkonnas keele omandamise võimalusi, tagades sealdures siiski eestikeelse teeninduse, kuid näiteks väliturismile suunatud valdkondades võiks värbamine paindlikum olla.

Viipekeele terminiga seonduva muudatuse tulemusena ei tohi viipekeele kasutamise olukord Eestis halveneda.

Lisaks on MKM tõstatanud küsimuse, reguleerida arekeele (lihtsa keele) kasutamine, et avalikkusele suunatud ja kogu ühiskonda puudutav oluline riiklik info esitataks lisaks eesti kirjakeelele ka eesti viipekeeles ja arekeeles. HTM on seisukohal, et nii nagu võõrkeelde

tõlkimise ja võõrkeeles teenuste osutamise osas, peaks ka arekeele kasutus jääma iga asutuse pädevusse. Igas valdkonnas tuleb ette erinevaid olukordi, mistõttu peaks lähtuma sellest, et valdkonna eestvedaja ise analüüsib tõlkimise vajadust oma sihtrühmade vajadusest ja olukorra põhiõiguslikust aspektist lähtuvalt. Küll aga saab HTM olla eestvedaja arekeele mõiste sisustamisel ja tekstide hindamiseks vajalike tööriistade arendamisel keeletehnoloogia lahendustega.

Siseministerium

Emakeele loendi täiendamise ja näiteks teise emakeele lisamise protsessis tuleb analüüsida paragrahvide 9 ja 11 rakendumise asjaolusid. Täpsustamist vajab, kas ka mitme emakeelega isikule, kelle üks emakeeltest on eesti keel, rakenduvad paragrahvides sätestatud õigused. HTM nõustub tähelepanekuga ja on valmis oma pädevuse piires analüüsi toetama.

Eesti Ametiühingute Keskliit

Ametiühingute Keskliidu hinnangul on tervitatav keeleseaduse muutmisega kaasnevad meetmed tööturu korrastamiseks. Ametiühingute Keskliidu hinnangul ei tohiks tööandjad eesti keele nõuetele mittevastavaid töötajaid palgatagi. See aitab vähendada madalalpalgalise välistööjõu kaasamist ning survestaks tööandjaid väärilist palka maksma. Samuti ei peaks töötaja vastutama eesti keele oskuse omandamise eest.

Tööandjate esindajad

VTK ettevalmistamisel kohtuti Eesti Kaupmeeste Liidu liikmetega, Eesti Tööandjate Keskliidu (edaspidi ka *ETKL*) esindajate ja liikmetega, Eesti Hotellide ja Restoranide Liidu (edaspidi ka *EHRL*) esindajatega ning kahe suurima platvormitöö pakkuja (Bolt, Wolt) esindajatega. Vedajate keeleoskuse teemalistel kohtumistel osales ka Forus Takso Eesti esindaja. VTK-le andis oma tagasiside ka Autoettevõtete Liit (edaspidi *AEL*).

ETKL-i hinnangul ei ole regulatiivne sekkumine ettevõtlussektoris ega ka mitmetes avalikes teenustes asjakohane. Ettevõtlussektoris otsustavad kliendid teenindus kvaliteedi järgi, kas nad seda kasutavad või mitte. Keeleõppe motivatsioonile aitaks kaasa hoopis nõuete alandamine elementaarse suhtlemisoskuse A2-tasemele. Kohati on keelenõuded põhjendamatult kõrged.

AEL-i hinnangul ei pea juhid tänases teenuse osutamise vormis ja tehnoloogia toel sõitjatega suhtlema, mistõttu võiks ühistranspordivahendite juhtide keelenõudeid leevendada. EHRL-i hinnangul peaks säilima ootus, et eestikeelne teenindus on tagatud igas meeskonnas, kuid mitte see, et iga teenindaja suudaks pärast tööle asumist kohe eesti keeles teenindada. EHRL-i arvates peaksid tasuta keeleõppes, mis on riigile reaalne ja arvestatav kulu, osalema motiveeritud õppijad, kes on valmis kursuse lõpus ka eksami sooritama. Tööandjate suurimaks mureks on riigi seatud ootus tagada keelenõuetele vastavus, kuid töötaja enda vastutus selle juures peaks oluliselt kasvama. Eesti keele tasuta õppimise võimaluste hulgas on aastatega juurde tulnud eeskätt veebipõhiseid õppimislahendusi ning tasuta eesti keele õppimise võimalused on kõigile järjest kättesaadavamad. Järelevalve peaks töötaja omavastutusele tõhusamalt tähelepanu pöörama. Seetõttu peetakse ohumärgiks, et sunnirahade tõstmisel koheldakse karmimalt vaid tööandjaid.

Eesti Keelenõukogu on teinud ettepaneku kaaluda võimalust muuta töölepingu seaduse paragrahvi 10 lõiget 1 nii, et vajaliku keeleoskuse saavutamise muutuks üheks katseaja läbimise tingimuseks. **Keeleamet** on teinud ettepaneku lisada töölepingu seaduse paragrahvi 88 lõike 1 punkti 2, mille kohaselt töölepingu erakorralise ülesütlemise aluseks on ka nõuetele mittevastav keeleoskus. Olles konsulteerinud tööõiguse spetsialistidega, on HTM veendumusel, et töölepingu seadus ei vaja muutmist, sest soovitud nõue on kehtiva seaduse alusel rakendatav. Keeleoskuse nõue käib teadmiste ja oskuse alla. Siiski on oluline, et tööandja tähendaks vajalikud puudused kirjalikult üles, et keeleoskuse mitteparanemisel oleks isiku töölt vabastamine kooskõlas töölepinguseadusega.

Eesti keele tasemeeksami samal tasemel kolmandat või enam korda sooritamisele riigilõivu kehtestamise suhtes oldi toetavad. Samas märkisid Eesti Linnade ja Valdade Liit, Justiitsministeerium ja Kultuuriministeerium, et sellel otsusel on teatav negatiivne mõju, millega tuleks siiski arvestada. HTM arvestab tähelepanekuga, mistõttu määratav riigilõiv katab vaid osaliselt eksami sooritamise kulud ning on pigem distsiplineeriva iseloomuga.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist. §-ga 1 muudetakse keeleseadust.

Keeleseaduse paragrahvi 3 ja 5 muutmisega tehakse eesti viipekeele staatus üheselt mõistetavaks. Edaspidi ei kajastu eesti viipekeel eksitavalt punktis, mis kirjeldab eesti keele staatust.

Varasem eesti keele, viibeldud eesti keele ja eesti viipekeele keeleseaduses kõrvuti mainimine tekitas sihtrühmades segadust. Viibeldud eesti keelt (eesti keele erikuju) ja eesti viipekeelt (iseseisev keel) aeti KeeleS-i lugemisel sageli segamini. Viibeldud eesti keel on suulise eesti keele visualiseeritud vorm, samal ajal kui eesti viipekeel on eraldiseisev loomulik keel, millel on oma grammatika ja leksika¹. Eesti viipekeele kasutajaid on hinnanguliselt 4500, sh 2000 kurti. Rahvastikuregistris oli 01.01.2024. aasta seisuga viipekeele oma emakeeleks märkinud u 400 isikut. Samuti järel dati KeeleS-i lugedes ekslikult, et eesti viipekeel on riigikeele (või sellega võrdsustatud) staatuses. 2022. aastal on õiguskantsler leidnud, et eesti viipekeel ei ole põhiseaduse mõttes Eesti riigikeel, kuid et riigil on sellest hoolimata mitmeid viipekeelega seotud kohustusi², sh tuleb Eestil tunnustada viipekeelt (mida KeeleS ka teeb), tagada viipekeele tõlketeenus ja kuulmispuudega inimeste ligipääs haridusele.

Kehtivas KeeleS-is on eesti viipekeele staatust täpsustatud § 5 lõikes 1, mis sätestab, et *iga muu keel peale eesti keele ja eesti viipekeele on võõrkeel*. Selguse huvides ei ole otstarbekas käsitleda eesti viipekeelt peatükis „Eesti keele staatus“, vaid teha seda KeeleS-is ühes kohas ehk §-s 5. Nii on eesti viipekeele staatus üheselt mõistetav. Samuti täpsustatakse riigi kohustust toetada eesti viipekeele kasutamist ja arendamist. Eesti viipekeel kui vaid Eesti aladel eksisteeriv iseseisev keel väärrib riigi tuge.

¹ [OK_2-2012.indd \(emakeeleselts.ee\)](#)

² [Eesti viipekeele staatus ja kasutamine.pdf \(oiguskantsler.ee\)](#)

Paragrahvi 6 lõiget 1 muudetakse selleks, et anda HTM-ile selgemad volitused keelevaldkonna juhtimiseks ja korraldamiseks. Muudatuse mõjul soovitakse eelkõige koondada oma haldusalasse ka täiskasvanutele pakutava eesti keele õppe korraldus. Sammu eesmärk on aastaid killustatult ja ebatõhusana toimunud valdkond panna paremini täitma tööturu ja ühiskonna vajadusi. KeeleS-i VTK ettevalmistamisel peetud vestlustest tööandjatega on selgelt kõlama jäänud tööandjate soov, et tõhustataks riigi pakutavat täiskasvanute eesti keele tasuta õpet. Tööandjate hinnangul tuleks keeleõpet pakkuda koostöös tööandjaga ja sihistatult motiveeritud sihtrühmale. Kõigile nn elavas järjekorras pakkumine pole aastate jooksul suuremat edasiminekut saavutanud. Nii 2017. kui ka 2020. aastal oli Eesti Integratsiooni Monitooringu³ kohaselt teisest rahvusest elanike eesti keele enesehinnanguliste oskajate osakaal 41%.⁴ 2023. aasta monitooringus on see näitaja 46%. Samas on riik viimase viie aasta jooksul suunanud täiskasvanute eesti keele kursuste korraldamisele kokku 68 miljonit eurot. Sellele lisanduvad keeleõpet ja -oskust toetavad tegevused (nt keelekohvikud, keelesõbra programm jms).

Tabel 1. Eesti keele õppes osalemine ja rahastus perioodil 2019–2023

Õppes osalejad

| Asutus | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Kokku |
|------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| JuM (RE) | 453 | 383 | 564 | 527 | 594 | 2521 |
| KUM (RE) | 1887 | 5364 | 3930 | 3864 | 13 025* | 28 070 |
| KUM (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 |
| SIM (AMIF) | 46 | 247 | 247 | 248 | 71 | 859 |
| SIM (RE) | 100 | 121 | 226 | 77 | 19 | 543 |
| Keeleamet (RE) | - | - | 40 | 82 | 25 | 147 |
| Kokku | 11 089 | 13 175 | 11 863 | 13 942 | 26 511 | 76 580 |

Rahastus (eurodes)

| Asutus | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Kokku |
|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| JuM (RE) | 166 324 | 99 785 | 240 277 | 277 547 | 219 000 | 1 002 934 |
| KUM (RE) | 429 477 | 2 426 701 | 2 071 824 | 1 947 356 | 6 159 064* | 13 034 422 |
| KUM (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 |
| SIM (AMIF) | 206 022 | 248 336 | 248 336 | 248 336 | 100 745 | 1 051 775 |
| SIM (RE) | 200 000 | 88 000 | 137 567 | 225 878 | 321 374 | 972 819 |
| Keeleamet (RE) | - | - | 62 846 | 72 684 | 34 000 | 169 530 |
| Kokku | 9 935 714 | 9 892 122 | 10 728 781 | 14 408 710 | 23 232 889 | 68 198 216 |

³ Eesti Integratsiooni Monitooring 2020 | Kultuuriministeerium

⁴ Eesti ühiskonna lõimumismonitooring | Kultuuriministeerium

* Kultuuriministeeriumi RE real on mh 2023. aasta koostöö HTM-iga (u 300 õppekohta ja 300 000 eurot).

Allikas: Riigikeele nõukoja andmekorje (kevad 2024. a)

Valdkonna keskse juhtimise ja tervikpildi puudusele on osutatud mitmetes varasemates analüüsidest.⁵ Tänapäevani pakuvad eesti keele õpet ja keeleõpet toetavaid teenuseid eri ministeeriumid (Kultuuriministeerium, sh Siseministeeriumi sihtrühmadele, MKM, Justiitsministeerium ja HTM). Keeleseaduse § 6 sätestab, et keeleõpet suunab ja koordineerib Haridus- ja Teadusministeerium, kuid asutuste vahelisest tihedamast infovahetusest ei ole piisanud, et tänases killustatud juhtimise ja hajusa vastutusega süsteemis teenustest ajakohast ja keskselt 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 valdkonnast tervikuna. Seetõttu on vajalik konkreetsemalt sätestada HTM-i juhtroll keelepoliitika korraldamisel.

Paragrahvi 6 lõigete 3 ja 4 ning paragrahvi 6¹ lisamisega luuakse volitusnorm ministri määruste kehtestamiseks, milles sätestatakse toetuste ja stipendiumide andmise tingimused ja kord ning toetuse ja stipendiumi tagasinõudmise kord. KeeleS-i § 6 lg 1 ütleb, et keelevaldkonda suunab ja koordineerib Haridus- ja Teadusministeerium. Keelevaldkonna arendamine ja suunamine vajab riigieelarvelist tuge.

Selgemini on reguleeritud keeleõppe rahastamine. Viimati nimetatud valdkonna rahastamist puudutavad normid on sätestatud teistes valdkondlikes seadustes (näiteks PGS ja KõrgHS), kuid keelevaldkond hõlmab ka selliseid teemasid, mida on vaja rahastada haridusasutuste väliselt. Keelevaldkonna rahastamisel ei saa piirduda pelgalt toetuste andmisega, mis on mõeldud eelkõige juriidilistele isikutele, vaid anda tuleb ka stipendiume, mis on mõeldud füüsiliste isikute õpingute toetamiseks. Näiteks programmi „Eesti keele ja kultuuri akadeemiline välisõpe“ tegevuste hulka kuulub kaks toetusmeedet ja kaks stipendiumi.

Seaduses puuduva volitusnormi tõttu on toetuste andmise aluseks olevad tingimused kehtestatud erinevatel õiguslikel alustel ja mõnel juhul ka üksikaktidega (ministri käskkirjad). Volitusnormina on kasutatud ka 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 rahastamist puudutavad sätted peavad olema reguleeritud valdkondlikus seaduses. Kuna toetuse tagasinõudmine on olemuslikult sanktsioon, on vaja sätestada ka selge volitusnorm tagasinõude reguleerimiseks.⁶

Muudatusel on positiivne mõju ministeeriumi valitsemisala eelarvevahendite otstarbekale kasutamisele ja võrdsete võimaluste tagamisele. Süsteemne ja korrastatud rahastamissüsteem võimaldab erinevatele ühiskonnagruppidele võrdse ligipääsu riigi antavatele vahenditele.

⁵ Vt nt TLÜ ja CentAR [uuring](#) (2018), Riigikontrolli [aruanne](#) (2019), täiskasvanud uussisserändajate eesti keele õpitee mudeli [REDEL](#) (RITA-ränne) (2018); Civitta Eesti [mõjuanalüüs](#) INSA eesti keele majade tegevustest, Balti Uuringute Instituudi uuringud [2022](#) ja [2023](#)

⁶ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-24-7/13>

Paragrahvi 10 lõike 1 ja paragrahvi 13 muutmisega lisatakse asutuste loendisse kohaliku omavalitsuse valitsemisorganid ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud.

KeeleS-i 3. peatükk reguleerib suulist ja kirjalikku asjaajamiskeelt. Aeg-ajalt tekitavad asjaajamiskeele kasutust reguleerivad punktid siiski küsitavust nii elanikele kui ka Keeleametile päriselus tekkinud olukordade lahendamisel. Samuti on tekitanud küsimusi, mida tähendab asutusesisene asjaajamiskeel. Keeleseadus juhindub asjaajamiskeele tõlgendamisel põhiseaduse (PS) mõttest, kuna käesolev säte konkretiseerib PS § 6 ja § 52, mille kohaselt riigikeel on eesti keel ning riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamiskeel on eesti keel. PS § 52 kommentaarides on märgitud, et asjaajamine on igasugune ametlik suhtlemine ning ametlike dokumentidega seonduv tegevus, näiteks koosolekute ja istungite pidamine või dokumentide koostamine ja kasutamine. Asjaajamiskeelt tuleb mõista laias tähenduses – selleks on seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalike ülesannete täitmisel teabe edastamisel kasutatav keel, kusjuures hõlmatud on nii mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teabe edastamine kui ka suuline suhtlus.⁷ Kuna KeeleS reguleerib nii suulist kui ka kirjalikku asjaajamiskeelt, ei kehti riigikeele kasutus mitte ainult dokumentaalsele asjaajamisele, vaid ka suhtlusele.

Eesti on kujunenud rände sihtriigiks, mis võib aina enam hakata mõjutama eesti keele positsiooni ühiskonnas. Vastutulelikkus rändajate vajadustele suurendab soovi pakkuda teavet võõrkeeltes. Sestap on oluline kindlustada eestikeelne asjaajamine avalikus sektoris tervikuna ning riigi eeskuju eesti keele kasutusala hoidmisel.

Kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsus on omavalitsusorganid, millele ei laiene kohaliku omavalitsuse asutuse mõiste. Omavalitsusorganite keelekasutust reguleerib ainult kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 41 lõige 1 ja 2. Siiski annab KeeleS-isse lisamine asjaajamisele laiema mõiste ning volikogu ja valitsuse liikmete omavaheline ajaajamine (sh komisjonides) toimuks sellisel juhul eesti keeles. Oluline on kindlustada, et valitsemisorganite liikmete vahetumisega olukord kohalike omavalitsusorganite eesti keele kasutuses ei halveneks. Jätkuvalt on mureks volikogu liikmete eesti keele oskus (nt Narvas, Sillamäel jt). 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 ei ole leitud. Samas on õiguskantsler viidanud, et täna kehtiv õigusruum on piisav ning keeleoskusele nõuete kehtestamine ei ole vajalik. Volikogusse kandideerija peab teadma, et volikogu töökeel on eesti keel, ja sellega aegsasti arvestama⁸.

Avalik-õiguslik juriidiline isik on loodud seaduse alusel avalikes huvides. Välisõppejõudude, -teadustöötajate ning -üliõpilaste kasvava osakaalu tõttu on oht, et eestlastest üliõpilased peavad hakkama ülikooliga suhtlema võõrkeeles.

Tabel 2. Võõrriigi kodakondsusega akadeemilised töötajad

⁷ https://pohiseadus.ee/sisu/3475/paragrahv_6 ja https://pohiseadus.ee/sisu/3523/paragrahv_52

⁸ [Volikogu töökeel.pdf\(oiguskantsler.ee\)](#)

| Kodakondsus | 2020/21 | 2021/22 | 2022/23 | 2023/24 |
|---|---------|---------|---------|---------|
| EHISes registreeritud võõrriigi kodakondsusega akadeemiline töötaja | 403 | 490 | 504 | 567 |
| % akadeemiliste töötajate koguarvust | 10% | 11% | 11% | 12% |

Allikas: Eesti Hariduse Infosüsteem

KeeleS ei reguleeri töökeelt, vaid asjaajamiskeelt. Avalik-õiguslikule juriidilisele isikule eestikeelse asjaajamise nõuet ei ole sätestatud üheski vastavas avalik-õigusliku juriidilise isiku kohta käivas seaduses, mistõttu on oluline see lisada KeeleS-isse.

Keeleseaduse VTK-le antud tagasisides on välja toodud tähelepanek, et seoses paragrahvide 10 ja 13 muutmisega, vajaks analüüsi ka paragrahvi 11 vajalikkus. HTM-i hinnangul on paragrahv 11 vajalik ka tulenevalt põhiseadusest, mis sätestab püsielanike, kelle keel ei ole eesti keel, õigused asjaajamiskeelele.

KeeleS-i muudatus annab Keeleametile järelevalvepädevuse kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsuse keelekasutuse kontrolli üle. Keeleameti õiguste ja kohustuste teostamiseks täiendatakse seaduse § 31 lõike 1 punkti 4, mille alusel on järelevalveorganil õigus teha KOV-i valitsuse liikmele või tema tööandjale ettekirjutus. Samuti on õigus teha ettekirjutus ametiisikule (kelleks on volikogu liige, vallavanem ja linnapea) nõuete rikkumise lõpetamiseks ja edasiste rikkumiste ärahoidmiseks.

Lisaks on paragrahvis 13 täpsustatud mõistet „välissuhtlus“, mida ka VTK tagasisides paluti täpsustada, kas välise all on mõistetud asutuse või riigi välist suhtlust. „Välissuhtlus“ on asendatud sõnadega „suhtlus välisriigi esindajaga“.

Paragrahvi 10 lõike 4 muutmisega ning paragrahvi 10 täiendamisega lõikega 5 täpsustatakse mõistet ametiisik. Kohaliku omavalitsuse volikogule ja valitsusele ning teistele avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele suulise ja kirjaliku asjaajamise nõuete kehtestamisega kaasnevad isikud, kes ei ole ametnikud ega töötajad. Need on ametikohale nimetatavate ja valitavate positsioonide esindajatega, nagu näiteks volikogu liikmed (sh esimees), palgalised valla- või linnavalitsuse liikmed, linnapead ja vallavanemad. Kehtivas KeeleS-is on ametiisiku mõiste kasutusel, kuid ebaühtlaselt, kord Keeleameti ametniku mõistes ning järgmisena järelevalve subjektina. Paragrahvi 10 lõikega 5 antakse ametiisikule konkreetne tähendus ning see võimaldab ka järgnevatel sätetes selgust luua.

Paragrahvi 18 lõikega 1 täiendatakse audiovisuaalse teose tõlkimise nõudeid. Keeleseaduse eesmärke silmas pidades ei saa võimaldada võõrkeelde dubleeritud filmide levikut Eestis, sest see ei toeta tervikuna eestikeelse ühiskonna loomist ning kindlustamist. Võõrkeelest teise võõrkeelde pealeloetud tekstiga filmid on lubatud vaid laste- ja koguperefilmidele. Käesolev muudatus puudutab vaid filmide näitamist, ega reguleeri kuidagi filmitööstust.

Paragrahvi 23 lõike 4 muudatustega ning lõike 4¹ lisamisega tagatakse parem õigusselgus ning muudatus on vaid normitehniline.

Eelnõuga muudetakse keeleseaduse paragrahvi 23 lõiget 4 ning sätestatakse vastav volitusnorm. Kehtivas seaduses on volitusnorm sätestatud paragrahvi 23 lõike 4 teises lauses,

millele eelneb volitusnormi täpsustus. Tulenevalt HÕNTE nõudest esitada volitusnorm ühelauselises lõikes, nähakse volitusnormi täpsustav sätte ette järgnevas lõikes.

Keeleseaduse paragrahvi 23 lõikega 4 delegeeritakse Vabariigi Valitsusele paragrahvi 23 lõigetes 1 ja 2 nimetatud isikute keeleoskuse nõutava taseme ja kasutamise nõuete kehtestamine.

Keeletaseme ja eesti keele kasutamise nõuete kehtestamine kujutab endast isiku põhiõiguste (õigus vabale eneseteostusele, õigus valida endale tegevusala) riivet. Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt võib riigivõimu teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Riigivõimu teostamisena tuleb mõista ka keeleoskustasemete ja keele kasutamise nõuete kehtestamist. See tähendab, et põhiseadusest tulenevalt tuleb nõuded kehtestada seaduses. Riigikohtu senist praktikat arvestades ei saa välistada keeleoskustasemete kehtestamist ka madalama astme õigusaktiga seaduse alusel (Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 3-4-1-1-98 p V).⁹ Põhiseaduse preambuli kohaselt on riigi üks eesmärke eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade. Eesti keel on rahvuse ja kultuuri olemuslik komponent.

Põhiseaduse § 52 lõikega 1 on määratud kindlaks, et riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamiskeel on eesti keel. Põhiseaduse § 51 lõike 1 alusel on igalõhel õigus pöörduda riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole eesti keeles ja saada eestikeelseid vastuseid.

Keeleseaduse eelnõu § 23 lõike 1 kohaselt peavad lisaks sättes nimetatud isikutele oskama ja kasutama eesti keelt tasemel, mis on vajalik teenistuskohustuste või tööülesannete täitmiseks, ka linna- või vallavalitsuse ning linna- või vallavolikogu liikmed ning teiste avalik- õiguslike juriidiliste isikute liikmed. Põhiseaduse § 14 sätestab põhiõiguste adressaadid, ehk need, kes on kohustatud tagama põhiõigusi. Põhiõiguste adressaadina on loetletud riigiasutused ja kohalikud omavalitsused, kuid põhiõiguste adressaatideks loetakse ka kõik teised asutused ja organid, kelle kohustus on tagada põhiõigusi. Seega seadusandja on kehtestanud asutuste ja organite (põhiõiguste adressaatide) teenistujatele eesti keele valdamise üldise nõude ning volitab Vabariigi Valitsust täpsustama nõutavat taset, lähtudes töö iseloomust ja töö- või ametikoha keelekasutusolukorrast.

Keeleseaduse § 23 lõike 2 kohaselt kehtestatakse eesti keele oskuse nõuded äriühingu, mittetulundusühingu ja sihtasutuse töötajale ning füüsilisest isikust ettevõtjale ja tema töötajale ning seadusest tuleneva kohustusliku liikmelisusega mittetulundusühingu juhatuse liikmele, kui see on õigustatud avalikes huvides ning lähtudes töö iseloomust ja töö- või ametikoha keelekasutusolukorrast.

Nimetatud paragrahvi osas ei ole seadusandja ette näinud eesti keele valdamise üldist nõuet, nagu § 23 lõike 1 puhul, kuid Riigikohtu üldkogu on asunud seisukohale, et vähem intensiivseid piiranguid võib täitevvõim kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel ka määrusega (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p-d 21 ja 22). Keeleseaduse delegatsiooninormi sisu „Vabariigi Valitsus täpsustab nõutavat taset, lähtudes töö iseloomust ja töö- või ametikoha keelekasutusolukorrast“ on korrektne, sest selle formuleeringuga seotakse Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatavad keeleoskuse nõuded tasemega, mis on tööalaseks suhtlemiseks vajalik.

⁹ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-1-98>

Vabariigi Valitsusele antud delegatsiooninormis on antud määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Volitusnormi ei tehta sisulisi täiendusi.

Paragrahvi 23 lõike 5 muudatusega täiendatakse isikute loetelu, kellele ei kohaldata teatud ajaperioodil eesti keele oskuse nõudeid. Loendisse on lisatud rahvusvahelise õppekava alusel võõrkeelt või võõrkeeles õpetavad õpetajad, abiõpetajad või õpetajat abistavad töötajad ning õpetajad, kes õpetavad võõrkeelt. Mõistete tõlgendamisel segadust loonud terminid „välisekspert“ ja „välispetsialisti“ on Siseministeeriumi soovitusel keeleseaduses ühtlustatud välismaalaste seadusega ning mõisted on asendatud tippspetsialisti mõistega.

Esmalt aitab see tagada, et Eestis toimivatel rahvusvahelistel koolieelsetel lasteasutustel ja koolidel¹⁰ on võimalus tagada neile vajalik välismaalt saabunud õpetajate arv, et pakkuda Eestis kvaliteetset rahvusvahelist haridust. Eesti keele oskus õpetajate kvalifikatsiooninõudena, mille puudumine ei luba kehtiva põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt õpetajat palgata, paneb rahvusvahelised koolid põhjendamatult ebasoodsasse olukorda, arvestades, et neis ei viida õpet läbi Eesti riiklike õppekavade alusel ega eesti keeles. Alates 2024. aastast kehtib rahvusvahelise õppekava alusel töötavatele õpetajatele eesti keele oskuse nõue B1-tasemel, kuid riiki vahetult saabunud õpetajal ei ole reeglina olnud võimalust eelnevalt oma kodumaal eesti keele oskust B1-tasemele viia. Seetõttu on põhjendatud neile õpetajatele esimesel viiel aastal eesti keele oskuse nõudeid mitte kohaldada, eriti arvestades, et paljud sellised õpetajad ei viibi riigis sellest perioodist kauem. Eesti keele seadmine eeltingimuseks kitsendaks oluliselt koolide võimalust tuua Eestisse pädevaid õpetajaid ning piiraks Euroopa Liidu kodanike vaba liikumist. Kui õpetaja jääb Eestisse pikemalt, kehtib talle viie aasta möödumisel eesti keele oskuse nõue B1-tasemel (kui ta töötab rahvusvahelise õppekava alusel). 2023/24. õppeaastal oli rahvusvahelise õppekava alusel alus- või üldharidust pakkuvates asutustes tööl u 260 õpetajat, kellest u 150 eesti keele oskus vastas juba nõuetele.

Võõrkeelt õpetavate õpetajate lisamine loetellu aitab rikastada Eestis võõrkeeleõpetust, sealhulgas neis keeltes, mille õpetajaid Eestis napib. Alates 2023/24. õppeaastast on koolidel kohustus pakkuda teise kohustusliku võõrkeele õppega alustavatele õpilastele valikut vähemalt kahe võõrkeele vahel¹¹. See on oluliselt tõstnud nõudlust eri keelte õpetajate järele, et koolid saaksid pakkuda (enamasti) vene keele kõrval teisi võõrkeeli. Riikliku õppekava muudatus on viinud võõrkeeleõppe olulise mitmekesistumiseni (mis on olnud „Eesti keele arengukava 2021–2035“¹² üks taotlustest). Enamik Eesti koolides võõrkeeli õpetavatest õpetajatest on Eesti taustaga, kuid on keeli, mille õpetajaid kas ei ole Eestis ette valmistatud, ei ole seda tehtud piisavalt hulgal või soovivad koolid rikastada võõrkeeleõpet, pakkudes võõrkeele kursuseid, mida õpetavad emakeelsed kõnelejad. Võimalus õppida võõrkeelt emakeelse õpetajaga, kes saab ka vahetult sihtkeele kultuuri vahendada, rikastab võõrkeeleõpet ning toetab õpilaste motivatsiooni. Ajutiselt Eestisse saabuvate võõrkeelt õpetavate õpetajate kaasamine sellesse protsessi toetab Eesti noorte võõrkeeleõpet ja seega on mõistlik võimaldada selliste ekspertide kaasamist, kellel muidu oleks samuti keeruline Eesti koolides tööle asuda, kui selle eeltingimuseks on juba eelnev eesti keele oskus B2-tasemel. Kui õpetaja jääb Eestisse tööle pikemalt, hakkab talle viie aasta möödumisel kehtima eesti keele oskuse nõue B2-tasemel (see

¹⁰ <https://hm.ee/uldharidus-ja-noored/alus-pohi-ja-keskharidus/rahvusvaheline-haridus-eestis>

¹¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/129082014020?leiaKehtiv>, § 15 (3³)

¹² <https://hm.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/ministeerium/strateegilised-alusdokumendid-ja-programmid#eesti-keele-arenguka>

kehtib riikliku õppekava alusel töötavatele võõrkeelt õpetavatele õpetajatele). Näiteks võib tuua võõrkeelset süvaõpet pakkuva Kadrioru Saksa Gümnaasiumi, Tallinna Prantsuse Lütseumi jt koolid, kuid samu võimalusi võivad soovida oma õppekava täiendamiseks kasutada kõik Eesti koolid. Võõrkeelt õpetavatele õpetajatele eesti keele nõuet esimesel viiel aastal mitte kohaldades antakse koolidele võimalus kaasata võõrkeeleõppesse väliseksperthe.

Võõrkeele õpetajatena töötas 2023/24. õppeaastal 2947 õpetajat. Neist vaid 332 (ehk u 11 %) oli mitte Eesti kodakondsusega. Paraku ei saa EHIS-e andmete alusel hinnata, kui suur hulk teise riigi kodakondsusega õpetajatest on hiljuti ehk alla viie aasta tagasi Eestisse saabunud. Samas nende 332 õpetaja hulgas on ka rahvusvahelise õppekava alusel töötavad võõrkeele õpetajad. Nende 332 õpetaja hulgas on vaid 82 õpetajat, kelle eesti keele oskus on alla B2 taseme. B1 tasemel on neist 61 õpetajat. Muudatus ei anna keelenõuetest vabastamise erisust vene keele kui emakeele õpetajatele. Vene kodakondsusega töötab võõrkeeleõpetajana 2023/24. õppeaasta andmetel 88 õpetajat, kuid nendest valdav osa on Eestis viibinud üle viie aasta ning neist vaid neljandikul on keelenõuded täitmata (ehk eesti keele oskus alla B2 taseme). Sealjuures B1 tasemel on 18 õpetajat. Mistõttu kavandatav muudatus neid ei puuduta. Ukraina kodakondsusega võõrkeele õpetajaid töötas 2023/24. õppeaasta andmetel 47. Neist valdav osa (33 õpetajat) töötab inglise keele õpetajana. Kavandatav muudatus võib osadele Ukraina kodakondsusega õpetajatele mõneks ajaks soodustus olla, kuid juba paari aasta pärast tuleb neilgi eesti keele oskust B2-tasemel tõendada.

Keelenõuete täitmise erisus oli välisõppejõududel juba varasemalt. Käesoleva muudatusega vaid ajakohastatakse sõnastust.

Varasemalt seaduses kasutatud mõisted „väliseksperthe“ ja „välisspetsialisti“ on loetelus asendatud mõistega „tippspetsialisti“. HTM ja Keeleamet saavad regulaarselt päringuid välisspetsialisti ja väliseksperthe mõiste tõlgendamiseks. Kusjuures suur osa juhtumeid on seotud sooviga siduda tavatöö eksperthe staatusega. Seetõttu on mõistlik täpsustada, et eksperthe ja spetsialisti staatuses mõistetakse välismaalaste seaduses määratletud tippspetsialisti. Välismaalaste seaduses tähenduses on tippspetsialisti mis tahes valdkonnas erialast ettevalmistust omav välismaalane, kes saab Eesti keskmisest palgast välismaalaste seaduses reguleeritud määras kõrgemat palka.

Paragrahvi 24 lõikega 2 muudetakse eesti keele tasemeeksamite korraldust nii, et edaspidi kinnitab eksamite läbiviijad ja hindajad Haridus- ja Noorteameti peadirektor. Amet on tasemeeksamite korraldaja ning muudatus lihtsustab eksami sooritamiseiga kaasnevat töökorraldust. Läbiviijate ja hindajate tagamineksamiprotsessis on eksamite korraldamise osa, mistõttu on otstarbekas anda ka see ülesanne Haridus- ja Noorteametile.

Paragrahv 24 lõige 4¹ on uus lõige, 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. Lisaks, tasemeeksamiteiga mõõdetakse eesti keele oskust, mis on muu hulgas üheks tingimuseks Eesti kodakondsuse ja alalise elaniku elamisloa saamisel. Teise isiku isikut tõendava dokumendiga tasemeeksami sooritamine on kuritegu (karistusseadustiku § 349 - tähtsa isikliku dokumendi kuritarvitamine), mille tulemusel võivad Eesti kodakondsuse saada isikud, kes ei vasta kodakondsuse saamise tingimustele.

Pelgalt isikut tõendava dokumendi alusel isiku tuvastamine eksami ajal ei ole võimaldanud praktikas täielikult välja selgitada juhtumeid, kus eksamile registreerunud isik saadab enda asemel eksamit sooritama endaga sarnase isiku, ja selliseid rikkumisi on hiljem raske tuvastada. Tasemeeksamid on kõrge panusega eksamid, kus täpne isikutuvastus on kriitilise tähtsusega. Seadusemuudatus 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.

Haridus- ja Noorteameti kohustus on välistada võimalus, et teise isiku nimele väljaantud tähtsa isikliku dokumendi kasutamine annaks dokumendi omanikule võimaluse valedel alustel omandada sellega kaasnevaid õigusi nagu riigi poolt antav kodakondsus või alalise elaniku elamisloaga kaasnev staatus ja hüved. Arvestades kodakondsuse ja alalise elaniku elamisloaga kaasnevat staatust ja hüve ning teise isiku nimele väljaantud tähtsa isikliku dokumendi kasutamisega kaasnevat kuritarvitamise võimalusi, on biomeetrilise isikutuvastamise kasutamine selle riski maandamiseks kohane. Teised vähem koormavamad isiku tuvastamise meetmed (k.a isiku tuvastamine dokumendi alusel) ei võimalda isiku tuvastamist sama efektiivselt kui biomeetriline tuvastamine. PS § 26 kohaselt saab eraelu puutumatus piirata üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras (selleks muudetaksegi keeleseadust), muuhulgas avaliku korra kaitseks ja kuriteo tõkestamiseks (eelpool kirjeldatud kodakondsuse ja alalise elaniku elamisloaga kaasnev staatus ja sellega kaasneva kuriteo toimepanemine). Haridus- ja Noorteametil on kohustus tagada, et tasemeeksamitel ei pandaks toime nii suure mõjuga kuritegusid, ning seetõttu on vaja kasutada biomeetrilist isikutuvastust. Biomeetrilise tuvastamise sätestamine tasemeeksami sooritaja isikusamasuse tuvastamisel on proportsionaalne meede.

Paragrahv 24 lõige 6 on uus lõige, mis seab kohustuseks alates kolmandast korrast sama keeletaseme tasemeeksami sooritamisel tasuda riigilõivu. Riigilõivu määr sätestatakse riigilõivuseaduses. Muudatusega suureneb eksaminandide vastutus, sh esimestel kordadel mõeldakse eksamile tulemine põhjalikumalt läbi. Eksamikorralduses vähendatakse kulusid, sealhulgas eksami läbiviijate ja hindajate töökoormust, ning piiratakse eksamiülesannete liigset eksponeerimist. Aastatel 2019–2023 käis enne positiivse tulemuse saamist eksamit kolm ja enam korda tegemas 2092 inimest ehk 7,58%, kokku 6588 soorituskorda.

Muudatus mõjutab kõiki eksaminande, kes eksamit sooritavad, sh kodakondsuse või pikaajalise elamisloa taotlejad ja tööalase keelenõudega isikud. Vähemalt 65-aastane kodakondsust taotlev isik on riigilõivu tasumisest vabastatud. Juba täna on tasemeeksami sooritamisel täielikult vabastatud:

- sügava ja püsiva psüühilise puudega isikud;
- mõõduka, raske või sügava vaimse alaarenguga isikud;
- nägemispuudega isikud, kellel esineb (WHO klassifikatsiooni alusel): raske vaegnägevus OD-OS 0,12; 0,05 korrektsiooniga paremini nägeval silmal;
- isikud, kellel esineb pimesus OD-OS 0,05-0;
- liitpuudega isikud, kellel esineb samaaegselt: kuulmis- ja nägemispuue = pimekurtus, k.a. isikud, kellel esineb mõõdukas või raske vaegnägevus ja kuulmislangus (40 dB või rohkem); kuulmis- või nägemispuue, millega kaasneb mõõdukas, raske või sügav vaimne alaareng.

Lisaks on eksaminandidel võimalik tervises seisundi alusel taotleda erisusi eksami sooritamises, kui see võib eksami edukat sooritamist mõjutada.

Alla 18-aastaseid isikuid ei vabastata riigilõivu maksmisest. Eesti keele tasemeeksamite sihtrühm on tööealised isikud, kellel on eesti keele oskust vaja enamasti tõendada nende töökoha iseloomust sõltuvalt. Alaealised isikud saavad eesti keele oskust puudutavad tõendid põhikooli ja ka gümnaasiumi lõpetamisel. Vastavalt keeleseaduse paragrahvi 26 lõikele 1 väljastatakse põhikooli ja gümnaasiumi lõpetamisel eesti keele kui teise keele eksami sooritanule eesti keele tasemeeksami tunnistus põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse alusel kehtestatud korras. Kui isikutel on vaja eesti keele oskust täiendavalt tõendada mõnel muul tasemel, mis ei ole kaetud põhikooli lõpueksami või riigieksamiga, on neil võimalik kaks korda käia kõnealuse taseme eksamil tasuta.

Täna on eesti keele riiklikud tasemeeksamid tasuta ja eksami sooritamiseks puuduvad eeltingimused (nt ei ole kohustust eelnevalt vahetult läbida keelekursus). Samas on tasemeeksamil osalemine elanikele mitmel juhul vajalik (nt tööalase eesti keele oskuse tõendamiseks¹³, Keeleameti ettekirjutuse täitmiseks, haridustee jätkamiseks, kodakondsuse taotlemiseks, pikaajalise elamisloa saamiseks), mistõttu eksameid ka arvukalt sooritatakse. Kuivõrd eksamile jõuavad inimesed sageli vahetu vajaduse tõttu, teadvustamata sealjuures eri keeleoskustasemete olemust ja nende saavutamiseks vajalikku ettevalmistust, käiakse tasemeeksamil vahel ka nõ proovimas. See tekitab eksamisüsteemile arvestatava koormuse ja riigile lisakulu (viimasel viiel aastal on enam kui kolm korda eksamil käinute testimisele kulunud keskmiselt 117 000 eurot aastas). Seetõttu on otstarbekas kehtestada alates kolmandast eksamikorrast samal keeleoskustasemel riigilõiv, mis suunaks eksaminande eksamile registreerimist eelnevalt põhjalikumalt läbi mõtlema.

Ettepaneku kohaselt on eesti keele tasemeeksami riigilõiv igal keeleoskustasemel 50 eurot, mis on orienteeruvalt 50% keskmisest eksami korraldamise kulust eri tasemeil (eksami keskmine maksumus 2023. aasta andmetel oli A2-tasemel 105 eurot, B1-tasemel 70, B2-tasemel 90 ja C1-tasemel 100 eurot ühe sooritaja kohta). Selline riigilõivu määr on võrreldav teiste teenuste lõivudega: nt ID-kaardi ja passi taotlemine on 45 eurot. Sõidueksami riigilõiv on 50 eurot. Selline riigilõiv ei piira seega liialt eksaminandide ligipääsu eksamile, eriti arvestades, et igal keeleoskustasemel saab jätkuvalt eksamit kaks korda tasuta sooritada. Lõivu sisseseadmisel konkreetse taseme kolmandast eksamikorrast on eksaminande suunav mõju, et eksamile registreerumine eelnevale põhjalikumalt läbi mõeldaks. Korduvalt eksamile registreerunute ja eksami tegijate kulu on riigile märkimisväärne. Eksaminandile on toeks tasuta eksamieelsed konsultatsioonid, mis toimuvad enne igat eksamiperioodi. Konsultatsioonidele saab tulla eksamile registreerumata ehk seda toetavat teenust riigilõivu sisseseadmine ei piira. Nii eksamite kui ka konsultatsioonide ajad on aasta aega ette teada ning seega on eksaminandidel kõik võimalused eksamile tulek enne registreerumist hoolikalt läbi mõelda ja eksamiks valmistuda.

Lähiriikides on keeleeksamid tasulised. Näiteks Lätis on riigikeele eksami tasu 52 eurot. Soomes on algtaseme eksam 153 eurot, kesktaseme eksam 155 eurot ja kõrgtaseme eksam 195 eurot. Poolas on algtaseme eksam 60 eurot, kesktaseme eksam 176 eurot ja kõrgtaseme eksam 200 eurot. Poolas tuleb tunnistuse saamiseks lisaks maksta 20 eurot. Rootsis on eksamite tasud 275–295 eurot, Taanis on tasu 221 eurot ja Hollandis 95–150 eurot.

Paragrahvi 25 lõiget 3 muudetakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 33 lõikes 2 sätestatud analoogiat järgides selliselt, et vaidekomisjon teeb vaidlustatud tasemeeksami tulemuse kohta

¹³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/127072024003?leiaKehtiv>

otsuse, kas jätta eksami tulemus muutmata, tõsta eksami tulemust või langetada eksami tulemust. Muudatus on tingitud praktikas tekkinud vajadusest hindamisotsust teatud juhtudel ka allapoole korrigeerida. Tegu on näiteks juhtudega, kus kahe hindaja antud punktid ei erine sel määral, et suunata töö kolmandale hindamisele, aga valet läbivaatava ekspertkomisjoni otsus on sarnane madalama hinde pannud hindaja otsusega. Pärast eksamitulemuse teatavaks tegemist esitatakse arvukalt põhjendamata vaideid, kasutades sageli loogikat, et vaidlustajal ei ole midagi kaotada. See tekitab eksamisüsteemile arvestatava lisakoormuse ja sunnib korduvalt tegema tööd, mis on eksamikorralduse ja -hindamise protsessis juba kvaliteetselt tehtud. Eksamitulemuse langetamise võimalus võiks panna vaide esitajat oma otsust põhjalikumalt kaaluma.

Paragrahv 28 lõike 1 muudatusega korrigeeritakse mõistet „ametiisik“, kuivõrd seadus nimetab edaspidi järelevalvet tegevat isikut Keeleameti ametnikuks. Järelevalvet tegev ametiisik oleks segadust tekitav, kuna eelnõu koostajad soovivad nimetada ametiisikuks valitaval või nimetataval ametikohal olevaid isikuid (nt valla- ja linnavolikogu liikmed, valla- ja linnavalitsuse liikmed).

Paragrahvi 29 muutmisega antakse valdkonna eest vastutavale ministritele volitus kehtestada täiskasvanute eesti keele koolitajale kvalifikatsiooni, õpi- ja töökogemuse nõuded määrusega. Eesti keele tasemeeksamikute ettevalmistamisele suunatud täienduskoolituse läbiviimiseks taotletava tegevusloa andmise käigus tuleb hinnata koolitajate kvalifikatsiooni, kuid nõudeid sellele ei ole seni kehtestatud, ehkki kehtiva KeeleS §28² lg 2) näeb ette, et tegevusloa taotlejal peab olema *õppe eesmärkide ja õpiväljundite saavutamiseks vajalik arv nõutava pädevusega õpetajaid*. Muudatusega antakse alus kehtestada määrusega (vt näidist seletuskirja lisa 1). vastavad nõuded eesti keele tasemeeksamikute ettevalmistamisele suunatud täienduskoolitust läbi viivatele koolitajatele.

Muudatusest johtuvalt vajab täiendamist paragrahvi 28³ lõige 4. Paragrahvi täiendatakse punktiga 3, millega täiendatakse tegevusloa taotluses esitatavate dokumentide loetelu ning täpsustatakse sõnastust punktis 2.

Põhiõiguste riive (PS § 29)

Eelnõuga nähakse täiskasvanute eesti keele koolitajale ette nõuded, mis kujutab endast põhiseaduse § 29 riivet. Põhiseaduse §29 lõikes 1 on sätestatud oluline majanduslik põhiõigus: inimese õigus valida endale vabalt tegevusala, elukutse ja töökoht. Õigus olla majanduslikult aktiivne ja teenida elatist enda valitud valdkonnas ja viisil on täiskasvanud inimese ja tema perekonna inimväärse äraelamise eeldus. Põhiseaduse § 29 lõikes 1 sätestatud õigus hõlmab isiku õigust, et riik ei sekkuks põhjendamatult tegevusala, elukutse ja töökoha vaba valiku õigusesse. Inimese õigus valida endale elukutse, tegevusala ja töö ei ole siiski absoluutne. Tegu on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Seega võib seadusandja põhjendatud juhtudel piirata inimese valikuõigust. Vahel on seadusandja teiste isikute õiguste ja vabaduste, aga ka isiku enda kaitsmise argumendil kohustatud PS § 29 lg-s 1 toodud õigust piirama. Need kitsendused peavad olema proportsionaalsed (PS § 11; [RKPJKo 27.03.2012, 3-4-1-1-12](#)). Ühe suure piirangute grupi moodustavad kitsendused, mis sätestavad haridus- ja kogemusnõuded teatud elukutsetele või töökohtadele, et tagada nende valdkondade esindajatega kokku puutuvate tarbijate, patsientide või klientide ohutus ja heaolu. Nii on muu hulgas põhjendatud

haridus- ja kogemusnõuded kohtunikele ja arstidele. Osal juhtudel, nt teatud töökohtade puhul meditsiini- või haridussektoris, võib olla põhjendatud kehtestada ka piisava eesti keele oskuse nõue: kui inimene ei valda piisavalt eesti keelt, võib piirata tema õigust valida vastav töökoht (vt [RKHKo 07.03.2003, 3-3-1-20-03](#) ja PS § 6 komm-d).¹⁴

Põhiõiguste riive on põhiseaduspärane üksnes siis, kui see on põhjendatud. Selleks, et riive oleks põhjendatud, peab riive aluseks olev meede olema proportsionaalne. Proportsionaalne on meede siis, kui see järgib legitiimset eesmärki, on kohane ehk sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses.

- a. Täiskasvanute eesti keele koolitajale nõuete kehtestamise eesmärk on tagada (täiskasvanud) inimeste õigus kvaliteetsele haridusele. See eesmärk on legitiimne.
- b. Sobiv on meede, mis vähemalt aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Meede on kohane ehk sobiv, kui see vähemalt soodustab püstitatud eesmärgi saavutamist. Täiskasvanute eesti keele koolitajale nõuete kehtestamine aitab kaasa kvaliteetse hariduse saavutamisele. Seega on tegu sobiva meetmega.
- c. Täiskasvanutele suunatud koolituste kvaliteeti mõjutab kõige enam koolitaja, seega on koolituse kvaliteeti võimalik tagada täiskasvanute eesti keele koolitajale nõuete kehtestamise abil. Nõuete kehtestamata jätmisega ei ole võimalik koolituse kvaliteeti sama efektiivselt tagada. Seega on täiskasvanute eesti keele koolitajale nõuete seadmine vajalik meede, et tagada koolituste kvaliteet.
- d. Täiskasvanute eesti keele õppe koolitused võimaldavad paindlikult reageerida tööturu või ühiskonnaelu muutustele. Samuti aitab isikul täita temale pandud kohustust omandada teatud keelenõue ning sooritada keelenõuete eksam positiivselt. Selleks, et tagada koolituste mõjusust, on vaja tagada nende kvaliteet. Koolituste kvaliteedi tagamine kaalub üles tegevusala valimise vabaduse riive.

Eelnevale tuginedes on eelnõu koostajad seisukohal, et täiskasvanute eesti keele koolitajale nõuete kehtestamine on proportsionaalne meede, et tagada inimeste õigus kvaliteetsele haridusele. Selline tegevusvabaduse riive on nimetatud eesmärkide saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Paragrahv 31 lõike 1 muudatustega kaasajastatakse mõisteid, mis on koos avaliku teenistuse seadusega (ATS) muutunud. ATS näeb ette avaliku teenistuse, milles tegutsevad ametnikud ja töötajad. Punkti 4 muudatusega täiendatakse järelevalve volitust teha ettekirjutus kohaliku omavalitsuse valitsemisorganitele ja ametiisikutele.

Paragrahvi 32 muudatusega tõstetakse füüsilise isiku sunniraha määra ning kehtestatakse sunniraha ka juriidilisele isikule. Korrakaitseadus, mille põhimõtteid rakendatakse ka keeleseaduse järelevalves, sätestab, et korrakaitseorganil on õigus teha järelevalve subjektile ettekirjutus ning rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud alusel ja korras. Sunniraha ülemmäär on 9600 eurot, kui eriseaduses ei ole sätestatud teisiti (korrakaitseaduse § 23 lg 4).

Seadusemuudatusega tuuakse korrakaitseaduses sätestatud sunniraha ülemmäär keeleseadusesse, kuid erisus nähakse ette sunniraha rakendamisel juriidiliste isikute ja füüsiliste

¹⁴ Põhiseaduse kommentaarid, p 1, 2 ja 9.

isikute suhtes. Juriidiliste isikute sunniraha ülemmäär on 9600 eurot, füüsiliste isikute puhul aga 1280 eurot.

KeeleS-i paragrahv 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 haldusjärelevalvet. Järelevalve käigus tehtud ettekirjutuse täitmise tagamiseks ettenähtud meetmed peaksid kindlustama nõuete täitmise. KeeleS näeb ettekirjutuse täitmata jätmisel ette 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 see on mittekaristuslik ja motiveeriv meede, on selle kasutamine Keeleameti kui järelevalve asutuse praktikas eelistatum, kuid praktika näitab, et meetmed ei ole enam tõhusad.

Sunnirahad ei ole viimase kümne aasta jooksul tõusnud, mistõttu ei ole sunnirahadest hoidumine enam motiveeriv. Vaid 7% järelkontrolli juhtumitest lõpevad sellega, et inimene omandab nõutud keeleoskustaseme. Samuti on praktikas sunniraha määramisel rakendatud pigem leebemat ja nõustavamalt lähenemist. Keskmise seni määratud sunniraha on olnud vaid 10–11% maksimaalsest määrast, mistõttu ei ole need summad mõjutanud inimesi eesti keelt õppima. Sunniraha eesmärk on motiveerida ettekirjutuse saajat seadust täitma, kuid praktikas on näha, et niivõrd väikese sunniraha hoiatused ei pane isikuid tegema ühe-kaheaastaseid pingutusi keele omandamiseks. Sunniraha ülemmäär on püsinud muutumata üle 20 aasta, kuid keskmine brutopalk on tõusnud 4,3 korda. Lisaks liiguvad töötajad ühe tööandja juurest teise juurde ning katkenud keeleõppega alustatakse siis uuesti, kusjuures eesti keele oskus ei parane, vaid vahetatakse tööandjaid.

Keeleseaduse VTK tagasisides olid tööandjad mures, et sunnimeetmete tõstmisega ei karmistuks värbamine, vaid et seletuskirja tasandil saaks reguleeritud ka õppija vastutus. Õppija vastutuse tõstmisega nõustusid ka mitmed ministriumid. Sunnimeetmete eesmärk on motiveerida nõudeid täitma ning olla ennekõike preventiivse iseloomuga. Värvates keeleoskuse nõuetele mittevastavat töötajat, peab tööandja võtma endale vastutuse tagada keeleõppeks vajalik ressurss (eeskätt võimaldada aega riigi pakutavatel kursustel osalemiseks) ja pakkuda igakülgset tuge keeleõppe võimaluste leidmisel. Tunnustavalt tuleb suhtuda nendesse tööandjatesse, kes pakuvad ettevõtte siseseid keeleõppe võimalusi. Töötajal on vastutus eesti keele õppega aktiivselt ja tulemuslikult tegeleda, et keelenõuetele vastav keeleoskuse tase võimalikult kiiresti saavutada. Järelevalve käigus tuleb kaaluda mõlema osapoolte pingutusi nii järelevalve hetkel kui sellele eelneval perioodil. Järelevalves tuleb arvesse võtta tööandja panust pakkuda oma töötajale eesti keele õppimiseks vajalikke võimalusi (sh luues keeleõpet toetavat eestikeelset töökeskkonda) ning töötaja tahet neid kasutada.

Sunniraha tuleb kohaldada ennekõike seal, kus haldusakti täitmine eeldab selle adressaadilt teatud tegutsemist, tegevusetust või talumist (vrd ATSS § 5 lg 1 ls 1) või kus adressaadil tuleb täita kohustus, mida ei saa olemuslikult täita teised isikud (nn mitteasendatavad kohustused) ning mis on seega isikuga lahutamatult seotud. Sunniraha kuulub seega rakendamisele seal, kus kohustuse saab täita meetme adressaat vahetult ise.

Järelevalve hindab tasakaalustatult mõlema osapoolte vastutust ning teostatud tegevusi eesti keele oskuse saavutamiseks nõutaval tasemel ja rakendab sunnimeetmeid osapooltele, kes ei ole

oma vastutust kanda soovinud. Sunnimeetmete rakendamisel lähtutakse nende eesmärgist. Sunnimeetmed peavad olema ennekõike motiveerivad, mistõttu esmakordse järelevalve käigus nõustatakse ja tehakse hoiatus. Sunniraha osakaal kasvab järelkontrollides, võttes arvesse osapoolte passiivsust ettekirjutust täita. Tööandja ülesanne on tagada eestikeelne teave ja teenindus. Vajadusel korraldada tööd nii, et ka eesti keelt alles õppivad töötajad saaksid koos eesti keelt juba valdavate töötajatega koos tegutseda nii, et oleks toetatud keele õppimiseks vajalik keskkond ja tarbijale on tagatud eestikeelne teenindus.

Eelnõu koostajad märgivad, et järelevalve käigus tehtud lepingu lõpetamise ettepanek ei ole ettekirjutus, see ei pane kohustust lepingu lõpetamiseks. Tööandja või lepingu teine pool võib seda teha, kuid soovi korral on võimalik olukord lahendada selliselt, et näiteks isik asub keeleõppesse, võttes seega vastutuse töösuhte püsijäämise eest. Seni võib tööandja nt teenindaja töö ümber korraldada ja ta tegutseb koos kolleegiga, kes valdab keelt, või töötab selliselt, et ei pea kliendiga otse suhtlema.

Paragrahvide 33-37 muutmiseiga tõstetakse keeleseaduse nõuete rikkumistega seotud trahvimäärasid juriidilistele isikutele. Kuivõrd riik plaanib tõsta 01. jaanuarist 2025. aastal trahviühikute määrasid 4 eurolt 8 euroni (ehk neid kahekordistades), vajavad proportsionaalset tõstmist ka juriidilistele isikutele määratavad trahvid. Lisaks tuleb arvesse võtta, et trahvimäärasid ei ole vähemalt kümne aasta jooksul tõstetud, kuigi nt keskmine palk on Statistikaameti andmetel kahekordistunud. Statistikaameti andmetel oli 2012. aastal keskmine brutopalk 887 eurot, 2022. aastal aga 1685 eurot.

Eelistatud järelevalve meetmeks on sunniraha rakendamine. Kui sunniraha eesmärk on motiveerida isikut tegu sooritama või sellest hoiduma, siis rahatrahvi eesmärk on isikut juba teo eest karistada ning seetõttu peab trahvimäär olema suurem, kui sunniraha. Muudatuse eesmärk on muuta juriidiliste isikute toimepandavad keeleseaduse rikkumised sellise tagajärjega tegudeks, mille eest määratavate trahvide suurus oleks selges seoses õigusrikkumise sisuga. Sanktsiooni ülemmäära tõstmisel ja seaduses kehtestamisel on väärtegade menetlejal karistuse suuruse määramisel ka suurem kaalutusruum olenevalt juhtumi asjaoludest.

Karistusseadustiku § 47 lõike 2 järgi võib kohtuväline menetleja juriidilisele isikule väärteo eest kohaldada rahatrahvi suuruses 100–400 000 eurot. Seadus võib ette näha rahatrahvi kohaldamise erineval alusel ja määras, võttes arvesse reguleeritava valdkonna eripära.

Karistusseadustikus ja teistes eriseadustes sätestatud rahatrahvide määra arvutamise põhimõtted ei sobitu täielikult keeleseaduses sätestatud väärtegade eest kohaldatavate rahatrahvide määrade arvutamisega. Kui füüsilise isiku trahvimäär on seotud tema sissetulekuga, siis praktikas on levinud, et juriidilise isiku rahalise karistuse määr on sageli seotud selle isiku varalise seisundiga. Trahvimäär arvestatakse %-na majandusaasta käibest või sanktsiooni ülemmäära tõstmine aitab efektiivsemalt ära hoida selliseid rikkumisi, mis muul juhul oleksid ettevõtjale kasulikud.¹⁵

Keeleseaduse kontekstis ei ole õigusrikkumised seotud juriidilise isiku tulu teenimise võimalusega, nagu võib olla finantssektori rikkumiste puhul. Eelnõu koostajad on seisukohal, et trahvimäärade suurus peab olema selline, mis tagaks üldpreventiivsete eesmärkide saavutamise.

¹⁵ Riigikogu XIV koosseisu seaduseelnõu 94 SE seletuskiri, lk 16.

Ühiskonna ootused järelevalvele on ajas kasvanud. Olukord, kus tööandja saab palgata keelenõuetele mittevastava töötaja, andes võimaluse töökeskkonnas eesti keel vajalikul tasemele kiiremini omandada, toob aga riigile kaasa ootuse järelevalvet tõhustada. Rände taustaga töötajate avatum värbamine tagab tööandjatele paindlikkuse majandust käimas hoida, kuid värbamisel tehtavad mööndused ei tohi muutuda normiks. Nendele kõrgendatud ootustele vastamiseks peab järelevalve käima kaasas ühiskonnas toimuvate muutustega, olema paindlik, kuid samas asjatundlik ja usaldusväärne. Selleks, et järelevalve meetmetel oleks nii otsene kui ka ennetuslik mõju, on vaja 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. Varasemalt trahvimäärad ei täida enam oma karistusõiguslikku eesmärki. Rahatrahv ei ole juriidilisele isikule ei hoiatav ega ka mõjus.

„Riigi eelarvestrateegia 2024–2027“¹⁶ punkti 3.2 kohaselt on uue valitsuskoalitsiooni üks eesmärk vähendada eelarvepuudujääki, mille saavutamiseks on juba vastu võetud mitu maksumuudatust, mis sisalduvad eelarvestrateegia aluseks olevas majandusprognoosis. Siiski sisaldab ka eelarvestrateegia mitut eelarvepositsiooni parandavat tulumeedet, nagu näiteks mootorsõidukimaksu, magustatud jookide maksu ja riigikaitsemaksu kehtestamist, keskkonnatasude, trahvide ja riigilõivude tõstmist.

Eelarvestrateegias (lk 170) tuuakse välja, et valitsus on kokku leppinud ka taastuenergiatasu reformis, mis suurendab tulusid alates 2025. aastast. Samuti plaanitakse tõsta riigilõive (peamiselt Transpordiameti toimingutele) ja teekasutustasu ning kahekordistada trahvimäärasid.

Eelnõu kohaselt suurendatakse keeleseaduses sätestatud nõuete rikkumise eest juriidilise isiku trahvi määr sarnaselt trahviühiku tõusuga ja majanduses toimunud kasvule. Ühtlasi on soov eelnõuga tasandada erinevate rikkumiste puhul rakenduvad trahvimäärad. Kui senine kõrgeim trahvimäär 3200 kahekordistada tulenevalt trahviühikute tõusust ja sellele lisanduvalt veel kahekordistada tulenevalt viimase kümne aasta jooksul toimunud majanduskasvust, tuleks trahvimäära tõsta 12 800 eurole. Eelnõu koostaja teeb ettepaneku kehtestada kõigi rikkumiste puhul juriidiliste isikute kõrgeimaks rahatrahviks 10 000 eurot, mis arvestab sunnirahade proportsionaalsust ja on eelnõu koostaja hinnangul piisavalt preventiivne keelenõuete täitmiseks. Rahatrahvi suurus on määratud kuni 10 000 eurot, mistõttu jääb järelevalvele kohustus kaaluda väärteo menetluses rikkumise mõju ning määrata sellest tulenevalt proportsionaalne rahatrahv. Sunnimeetmete tõstmise eesmärk on suurendada preventiivset mõju, et keelenõuete täitmine oleks motiveeriv.

Paragrahvi 35 lõike 1 muutmisega parandatakse kehtiva keeleseaduse sunnimeetmete peatükki, paragrahvi 35 ekslikult jäänud sõnastust. KeeleS-i § 4 lg 1 ütleb, et kirjakeele normi kohaldamine on nõutav vaid ametlikus suhtluses. Seetõttu vajab § 35 lõike 1 sõnastus

¹⁶ <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/riigi-eelarvestrateegia>

parandamist, et kirjakeele normi rikkumise eest ei karistata 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.

Riigilõivuseaduse muutmiselega täiendatakse seaduse 4. peatüki 1. jagu 4. jaotisega ning määratakse eesti keele tasemeeksami samal tasemel kolmandat või enam korda sooritamiseks ja tasumiseks riigilõiv 50 eurot.

3. Eelnõu terminoloogia

KeeleS-i muutmise eelnõuga võetakse kasutusele uus nimetus „ametiisik“ ning § 23 lõikes 5 mõiste „tippspetsialist“.

Ametiisik seaduse eelnõu tähenduses on valitaval või nimetataval ametikohal töötav isik või kollegiaalorgani liige, kes ei ole ametnik ega töötaja. Ametiisikuteks on näiteks valla- või linnavolikogu liige, volikogu esimees, aga ka valla- või linnavalitsuse liige, kes ei ole samas omaavalitsuses ühtlasi ka ametnik.

Tippspetsialisti käsitatakse seaduse eelnõus samas tähenduses nagu on sätestatud välismaalaste seaduses. Välismaalaste seaduse paragrahvi 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 viimati avaldatud Eesti aasta keskmise brutokuupalga ja koefitsiendi 1,5 korrutisega. Sama seaduse paragrahv 190⁷ kohaselt peab Euroopa Liidu sinise kaardi (kõrget kvalifikatsiooni nõudval ameti- või töökohal töötamine) kehtivusajal välismaalasele tippspetsialistile makstav tasu olema 1,24 korda Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmine brutokuupalk.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul on puutumus Euroopa Liidu kodaniku seaduse¹ vaba liikumise regulatsiooniga. Keeleseaduse § 23 lõike 5 muudatuste eesmärk on tagada töötajate vaba liikumise õiguse teostamine ning kõrvaldada põhjendamatud piirangud, mis keelenõuete kaudu rakendusid.

5. Seaduse mõjud

Eelnõu eesmärk on arendada, säilitada ja kaitsta eesti keelt ning tagada eesti keele kasutamine peamise suhtluskeelena kõikides avaliku elu valdkondades.¹⁷ Eelnõu 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.¹⁸

Viimastel aastatel on avalikes debattides kõlanud erinevad seisukohad eesti keele positsiooni teemal avalikus ruumis ja teeninduses. Osundatakse, et eesti keelt on hakatud võõrkeelega asendama ning igas eluvaldkonnas (nt teenindus) ei ole võimalik enam eesti keelega hakkama

¹⁷ https://pohiseadus.ee/sisu/3475/paragrahv_6

¹⁸ https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Eestikeelsele%20%C3%B5ppele%20%C3%B4lemine.pdf

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 üleüldse eesti keele positsiooni ühiskonnas kaitsta.

Keeleseaduse regulatiivsete ja mitteregulatiivsete lahendustega:

- avaliku ruumi keelekasutus paraneb ja kaebuste hulk väheneb (sh eestikeelne teenindus ning töötajate keeleoskuskõuetäitmine, kaubamärgid ning äri- ja ettevõtettenimed);
- eesti keele piirkondlike erikujude staatuse ja kasutamise 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.

Erinevatel muudatustel on mõju eesti keele kasutamisele, riigieelarvele, majanduse arengule, halduskoormusele, regionaalarengule, elanike toimetulekule.

Kavandatav muudatus I: eesti viipekeele staatuse selgem reguleerimine

Mõju valdkond: sotsiaalne

Mõju sihtrühm: viipekeele kasutajad, nende pereliikmed, avalike teenuste osutajad

Avalduv mõju: Eelnõuga kavandatav muudatus ei mõjuta viipekeele kasutusala ega piira viipekeeles teenuste kasutamist. VTK tagasisides on mitmed osapooled täheldanud, et planeeritava muudatusega ei halveneks viipekeele kasutajate seisund. Eelnõu koostajad märgivad, et planeeritav muudatus on vaid õigusselguse tagamiseks ning ei halvenda viipekeele kõnelejate seisundit. Täiendusena on viipekeele regulatsiooni lisatud, et riik toetab eesti viipekeele kasutamist ja arendamist. See tagab riikliku toe viipekeele kasutajatele.

Kavandatav muudatus II: keelevaldkonna korralduse reguleerimine

KeeleS § 6 lg 1 ütleb, et keelevaldkonda, sealhulgas keeleõpet, eestikeelse oskuskõnava ja eesti keelele suunatud keeletehnoloogia arendamist ning rakendamist ja eesti keele alast teadus- ja arendustegevust suunab ja koordineerib HTM. Lõige 2 sätestab, et riik toetab eestikeelse laiale kasutajaskonnale suunatud ja õppeotstarbelise tarkvara kasutamist. Riigis toimunud muudatused on oluliselt mõjutanud keeleõppevaldkonda, sealhulgas täiskasvanute keeleõpet. Valdkonda on vajalik tugevamini juhtida ning senine suunamine ja koordineerimine ei taga valdkonna jõulisemat arengut.

Samuti vajab valdkond riigi toetust erinevate projektide, programmide ning stipendiumide abil, kuid keeleseaduses puuduvad valdkonna rahastamist reguleerivad sätted üldse.

Mõju valdkond: sotsiaalne ja mõju majandusele

Mõju sihtrühm: riik, ühiskond, tööandjad

Keelevaldkonna toetuste reguleerimine on oluline, et tagada riigi tugi erinevatele keeleõppe- ja seda toetavatele tegevustele. Regulaarse ja läbipaistva rahastusega saab riik olla toeks rändetaustaga inimestele eesti keele õppe juures. Rändetaustaga inimeste toetamine on otseselt seotud majandusega, luues juurde eesti keele oskusega tööjõudu ning tagades inimestele sotsiaalse toimetuleku. Seetõttu on mõju keeleõppe toetamisele positiivne, kuna võimaldab

suurendada elanikkonna toimetulekut, vähendab sotsiaalvaldkonna kulusid ning leevendab tööandjate tööjõu nappust. Samuti on mõju elukestva õppe elavnemisele, mis võimaldab rändetaustaga isikutel järjest enam osaleda elukestvas õppes eesti keeles ning seeläbi tõsta oma kvalifikatsiooni.

Keeleõppevaldkonna toetustega on võimalik soodustada ka Eestist väljarännanud eestlaste tagasipöördumist ning nende Eestisse õppima asumist. Väliseesti noorte Eestiga sidumisel on majandust mitmekesistav ning Eesti elanikkonda suurendav mõju.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele – puudub oluline mõju.

Mõju valdkond: sisejulgeolek

Mõju sihtrühm: riik ja ühiskond

Mõju riigi julgeolekule on positiivne. 2023. aasta 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 kerksus. 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-i muudatused teenivad ühiste väärtustega ühiskonna kujunemist.

Kavandatav muudatus III: eestikeelne asjaajamine

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju – puudub oluline mõju.

Mõju valdkond: mõju majandusele – puudub oluline mõju.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Mõju sihtrühm: avalik-õiguslikud organisatsioonid ja kohalikud omavalitsused

Keeleseadusega laieneb eesti keeles asjaajamise nõue avalik-õiguslikele juriidiliste isikutele ja kohaliku omavalitsuse valitsemisorganitele. Muudatus mõjutab avalik-õigusliku juriidilise isiku ning kohaliku omavalituse volikogu ja valitsuse asjaajamist. Muudatuse jõustumisel saab edaspidi avalik-õigusliku juriidilise isiku ning kohaliku omavalituse volikogu ja valitsuse asjaajamine toimuda üksnes eesti keeles. Seega peavad avalik-õiguslik juriidiline isik, kohaliku omavalituse volikogu ja valitsus hoolitsema selle eest, et tema asjaajamisega tegelevad füüsilised isikud valdavad eesti keelt. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud on seotud ka rahvusvahelise koostööga, mistõttu eelduslikult on avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel põhjust arvestada tõlke vajadusega.

Eestis tegutsevate avalik-õiguslike juriidiliste isikute asjaajamisega tegelevad füüsilised isikud valdavalt oskavad eesti keelt ning seetõttu ei tekita eestikeelse asjaajamise nõue olulisi probleeme, sh ei too kaasa mõju. Ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud saavad suuremate probleemideta senist tegevust jätkata. Seadusemuudatusega kaotatakse eespool viidatud lünk õiguslikus regulatsioonis ning tagatakse ülikoolide ja teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute eestikeelne asjaajamine, mis ei välista võõrkeelte kasutamist suhtluses välisriigi esindajaga. Muudatusega välistatakse eelkõige võimalus, et Eesti üliõpilane peaks Eestis tegutseva

ülikooliga suhtlema võõrkeeles, samuti tagatakse ülikooli õppejõududele ja töötajatele õigus eestikeelsele asjaajamisele ning eestikeelne tööalane teave.

Kohalike omavalitsuste tasandil on eesti keele oskusega probleeme vaid üksikutes kohalikes omavalitsustes. Muudatustega laieneb eestikeelse asjaajamise nõue kohaliku omavalitsuse valitsemisorganite kogu asjaajamisele. Muudatus võib osades kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetes ebamugavust tekitada, kuna asju tuleb edaspidi ajada vaid eesti keeles, kuid selle muudatusega tugevneb eesti keele staatus ning tagatakse kogu avaliku sektori ühetaoline ja võrdne kohtlemine.

Kavandatav muudatus IV: õigus eestikeelsele teenindusele ja teabele

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju – puudub oluline mõju.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: ettevõtjad, tööturul osalejad, tööturule sisenejad

Muudatuse eesmärk on vähendada eesti keele oskuseta inimeste arvu Eesti ühiskonnas ja seeläbi tagada eesti keele kasutamisenõuete täitmine kõigis valdkondades. Probleeme eesti keele oskuse nõuete täitmisega on eeskätt teenindavas sektoris, aga ka teistes valdkondades. Riigi ja tööandjate huvi on parandada suhtumist keeleõppesse ning oluline on tõsta õppija enda vastutust. Kuivõrd tööjõuturule sisenemisel piiraks keeleoskuse olemasolu kontrollimine 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 palgatõusude abil nii, et eesti keele oskusega töötaja saab kõrgemat tasu, koostöös riigiga toetama tööajast keeleõppes osalemist jt toetustegevusi. Lisaks on tööandjate hinnangul oluline tõhustada järelevalvet, et säiliks nõudlikkus eesti keele õppe suhtes.

Lahenduskäik ei piira tööturule sisenemist, kuid seab keeleoskuse nõude täitmisele selged piirid. Tööandjatel säilib kohustus tagada igas valdkonnas eestikeelne teenindus. Hinnanguliselt on tööhõives u 43 000 isikut, kes ei oska üldse eesti keelt (Statistikaamet 2023), sh sektorites, kus eesti keele oskusele ei ole nõudeid seatud. Täna on järelevalves prioriteediks haridustöötajad seoses eestikeelsele õppele üleminekul, mistõttu ei jõuta süsteemselt ja tõhusalt teiste sektoritega tegeleda. Järelevalves reageeritakse peamiselt kaebustele. Tööandjad on mures, et keelenõudeid mittetäitev töötaja ei pruugi järelevalvesse sattuda aastaid. Seetõttu aitaksid suuremad sunnirahad motiveerida eesti keelt omandama. Järelevalves nähakse ette mõistlikud ajad keeleõppeks ja arvestatakse isiku eraelust tulenevaid asjaolusid, mistõttu ei saa meetmeid pidada isikule kahjutekitavateks.

Alternatiiv, kus eesti keele oskuse nõudeid kontrollitakse juba tööjõuturule sisenedes, paneb suurema vastutuse tööandjale, millega tänastes tööjõu nappuse oludes toime ei tulda. 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 oskuse nõuetega töökohad). Tööta jääks vähemalt paarkümmend tuhat inimest. Riigil jääks sellisel juhul saamata palgalt makstav maksutulu. Ainuüksi teenindussektori mediaani arvestades jääks sellise lahenduse juures riigil aastas saamata u 106 mln eurot (sh 22 mln tulumaksu ja 84 mln sotsiaal- ja ravikindlustusmaksu). Tööjõuturult välja

jäetud inimeste edasine toimimine ühiskonnas tekitab toimetuleku raskusi nende peredele ja riigi kulusid toimetuleku toetamiseks.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Mõju sihtrühm: järelevalveasutus (Keeleamet)

Järelevalve tõhustamine mõjutab Keeleameti tegevust, mida tuleb korrastada olemasolevate ressursidega. Kõrgemad sunnirahad ja trahvid distsiplineerivad töötajaid ja tööandjaid tegelema eesti keele oskuse nõuete täitmisega. Järelkontrollidest vabanev ressurss on võimalik suunata uute valdkondade süsteemsemale kontrollile. Kuivõrd kõrgemad sunnimeetmed rakenduvad alles 2026. aastal, siis avaldub mõju viibega.

Kavandatav muudatus V: eesti keele tasemeeksamite korraldus ja riigilõivu kehtestamine

Mõju valdkond: sotsiaalne

Mõju sihtrühm: eesti keele eksami sooritajad, keeleõppe pakkujad

Kuivõrd kehtestatav riigilõiv katab vaid osaliselt eksamite korraldamisega seotud kulud ning on tasakaalus teiste riigilõivudega, siis ei kitsenda muudatus oluliselt inimeste võimalusi tööturule siseneda või keeleoskustaset tõendada. Muudatuse eesmärk ei ole lõivuga katta eksamikorralduse kogukulu ega eksaminande liialt piirata, vaid suunata nad eksamile tulemist hoolikamalt läbi mõtlema. Vähemalt 65-aastane kodakondsust taotlev isik ning erinevat liiki puudega isikud on riigilõivu tasumisest vabastatud.

Eelduslikult tõstab riigilõivu kehtestamine ootusi keelekursustele. Elanikkonna ja tööandjate ootus on tõhustada keeleõpet, mis ühtlasi aitab keeleeksamiteks tõhusamalt valmistuda ja sedakaudu sooritada eksam positiivsele tulemusele. Seega avaldab muudatus kaudselt positiivset mõju täiskasvanute keeleõppe kvaliteedile.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: eesti keele eksami sooritajad, tööandjad

Inimesed võivad hakata sama taseme eksami sooritamist alates kolmandast korrast edasi lükkama, sest tunnetavad vajadust täiendavaks keeleõppeks ja keeleoskuse tõendamine eksamil nihkub hilisemaks. Hinnanguliselt on see mõju vähene, sest aastatel 2019–2023 tegi sama taseme eksamit kolm ja enam korda 7,58% eksami sooritajatest. Mõju on suurem kõrgema taseme eksamitel. Kolm ja enam korda on eksamil käinud A2-tasemel 1,2%, B1-tasemel 7,64%, B2-tasemel 9,59% ja C1-tasemel 12,41% eksaminandidest. Mõju võib olla ka tööandjatele, kel võib olla huvi oma töötajate keeleõppe- ja eksamikulusid hüvitada. See võiks olla jagatud vastutus, kus tööandja toetab töötajat vajaliku keeletasemeni jõudmisel ja aitab hüvitada eksamitega kaasnevat kulusid.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Riigilõivu kehtestamine avaldaks eksamikorraldusele positiivset mõju sellega, et kaoksid ära eksamile pidevad registreerujad, kes enne eksamit registreeringu tühistavad (on isikuid, kes ennast igale eksamile registreerivad ja siis viimasel võimalikul hetkel aja tühistavad).

Levinud on ka praktika, et isik ei tühistaks eksamisoovi, vaid saadab pärast eksamit arstitõendi ja registreerub kohe uuele eksamile. Kõigi nende isikute puhul on eksamikorraldusega seotud kulu juba tehtud.

Kavandatav muudatus VI: haldussunnivahendite ja trahvimäärade tõstmine

Mõju valdkond: sotsiaalne

Mõju sihtrühm: ettekirjutuse saajad, väärtegade toimepanijad

Keskmine sunniraha, mis ettekirjutusega määrati, jäi varasematel aastatel alla 100 euro. Sunniraha eesmärk on motiveerida ettekirjutuse saajat täitma seadust, kuid praktikas on näha, et niivõrd väikese sunniraha hoiatused ei pane isikuid tegema ühe- või kaheaastaseid pingutusi keele omandamiseks. Tulemused avalduvad ka Keeleameti 2023. aasta tegevuse aruandes, milles selgub, et keeleoskusuete täitmise järelevalves kontrolliti 3644 isiku keeleoskust tõendavaid dokumente. Tegelikult keeleoskuse vastavust kehtestatud nõuetele kontrolliti 1791 töötajal, mille kohta koostati kontrollakt. Tegelikult eesti keele oskuse esmakontrollis kontrolliti 848 töötajat, neist 262 (31%) keeleoskus vastas nõutavale tasemele. Eksami sooritamise ettekirjutus tehti 513 ja ettekirjutus täiendada eesti keele oskust 54-le töötajale. Keeleoskuse järelkontrollis ilmnes, et 943 ettekirjutuse saanud töötajast on vaid 63 (7%) ettekirjutuse täitnud.

Viimastel aastatel ei ole väärteguseid algatatud. Rikkumistele on järelevalve reageerinud sunniraha hoiatuste ja sunnirahade määramisega. Eelnõu muudatuse tagajärjel kasvab ettekirjutuse täitjate arv ning pikemas perspektiivis hakkab sunniraha ja rahatrahvide määr avaldama ennetavat mõju.

Eeldatav positiivne mõju avaldub selles, et isikud käituvad seaduskuulekamalt ja on motiveeritumad eesti keelt õppima, ettevõtted loovad selleks soodustavaid tingimusi ning hoiduvad ettekirjutustest või väärte toimepanemisest. Nii sunniraha kui ka trahvi suurus avaldab otseselt mõju isiku toimetulekule ja tema rahalistele vahenditele. Füüsiliste isikute puhul võib olla täiendavaks mõjutajaks järelevalveameti ettepanek töölepingu lõpetamiseks või ametist vabastamiseks. Kuna ühe keeletaseme omandamiseks kulub hinnanguliselt aasta või paar, hakkab mõju nähtavalt avalduma alles 2026. või 2027. aastal. Seoses eestikeelsele õppele üleminekuga on hakatud keelenõuete vajalikkust teadvustama ning juba alates 2022. aastast on märgata aktiivsemat osalemist keelekursustel, eriti õpetajate seas. Kuid seaduse jõustumisest kulub kindlasti teatud aeg, kuni ühiskond teadvustab suuremate sunnirahade ning rahatrahvide olemasolu.

Tööandjatega kohtumisel nenditi, et piisava keeleoskuseta isikud tunnevad ennast suhteliselt turvaliselt, sest arvatakse, et järelevalve nendeni kunagi ei jõua. Seetõttu hindab eelnõu koostaja, et ainuüksi sunniraha või trahvimäära tõstmine isikuid veel massiliselt ei heiduta. Oluline mõju saavutatakse alles siis, kui järelevalve tegutseb aktiivselt igas sektoris ning annab sellega sõnumi, et eesti keele õppimine on tööle jäämise eelduseks. Mõju avaldumiseks on vaja korrastada ka täiskasvanute keeleõppe süsteem, sest kui isik ei saa õppida eesti keelt, ei saa riik anda välja ettekirjutust, mida isik realselt täita ei saa või mille täitmine on takistatud.

Muudatustega kaasneb ebasoovitav risk, et suuremat sunniraha ega rahatrahvi ei suudeta tasuda ning isik ei ole asunud ka keelt õppima. Seega ei saavutata haldussunniga ega määratud karistusega soovitud eesmärki. Sunnirahade ja rahatrahvide sissenõudmine suurendab järelevalveameti töökoormust ja toob kaasa lisakulusid.

Mõju on oluline, kui arvestada sihtgrupina eesti keelt mitteoskavaid isikuid. Hinnanguliselt on tööhõives u 43 000 isikut, kes ei oska üldse eesti keelt (Statistikaamet 2023), sh sektorites, kus eesti keele oskusele ei ole nõudeid seatud.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: teenindussektori asutused; asutused ja ettevõtjad, kellel on vaja värvata teatud keelenõuetega isikuid.

Sihtrühmale avalduv mõju on majanduslikku laadi, seisnedes nii rahalise kui ka töökorraldusliku mõjuna. Suurt mõju avaldab regulatsioon muukeelsete kollektiividega töökeskkondadele, kus on nõutud teatud taseme keeleoskus, kuid see võib jääda vajaka suuremal osal töajast. Suurema osa personali keeleõppele suunamine võib häirida töökorraldust (nt vahetustega töö puhul). Mõju aitab leevendada keeleõppe korraldamine asutuses kohapeal ja iseõppimisele motiveerimine. Ettevõtjal on töajast valikul vaja senisest enam tähelepanu pöörata kandideerija keeleoskusele.

Eelnõuga kaasneb mõningane majandusklik mõju ettevõtetele ja asutustele, kelle on kohustus kontrollida isikute keelenõuet või korraldada töö ümber selliselt, et eestikeelne teenindus oleks tagatud. Samuti tuleb neil täita keeleseadusest tulenevaid muid nõudeid (reklaamid, viidad, sildid jne). Samas on nimetatud kohustused olnud ettevõtetele ja asutustele ka seni, sest uusi keelenõudeid eelnõuga juurde ei looda.

Tööandjate huvi on parandada suhtumist keeleõppesse ning oluline on tõsta õppija enda vastutust. Kuivõrd töajasturule sisenemisel keeleoskuse olemasolu kontrollimine piiraks tuhandete inimeste töajasturule jõudmist ning mõjutaks märkimisväärselt mitmetes sektorites majandust, oleks otstarbekam keskenduda tööandjate mõjutamisele, et töötajad saavutaksid eestikeelseks suhtluseks vajaliku eesti keele oskuse. Tööandjad ise on valmis reguleerima olukorda palgatõusu abil nii, et eesti keele oskusega töötaja saab kõrgemat tasu, koostöös riigiga toetama töajast keeleõppes osalemist jt toetustegevusi. Lisaks on tööandjate hinnangul oluline tõhustada järelevalvet, et säiliks nõudlikkus eesti keele õppeks.

Võib eeldada, et aktiivsem järelevalvetegevus võib tuua suuremad sunnirahad ja rahatrahvid sellistele ettevõtetele, kes tegutsevad sektoris, kuhu ei ole võimalik värvata piisavalt eesti keele oskusega isikuid või kes ei ole suutnud oma tööd ümber korraldada. Tasub märkida, et sunniraha ei määrata kohe esimese järelevalve tulemusel. Sunniraha ja rahatrahv ähvardab neid isikuid, kes vaatamata korduvatele ettekirjutustele ei ole teinud jõupingutusi oma tegevust seadusega kooskõlla viia. Eelnõu majanduslik mõju on keskmine.

Mõju valdkond: mõju riigiasutusele

Mõju sihtrühm: järelevalveasutus, kohtuväline menetleja (Keeleamet)

Koos sunnirahade ning trahvimäärade tõstmisega on kavandatud järelevalve tõhustamine ning senisest suurem kontroll. Pärast sunnimeetmete tõstmist on paari aasta jooksul Keeleameti töö mahtu võimalik vajadusel suurendada, et jõuda enamatesse sektoritesse. Selleks on vaja arvestada lisapersonaliga. Pikemas perspektiivis, kui sunnirahade ja trahvide määrad tõusevad, on isikud õiguskaualekamad ning panevad vähem rikkumisi toime. See annab Keeleametile võimaluse pöörata suuremat tähelepanu teavitus- ja ennetustööle. Selle tulemusena paraneb eesti keele kasutamine ühiskonnas.

Ebasoovitatav risk seisneb selles, kui Keeleameti tööd ei õnnestu teostada nii, et oleks kaetud võimalikult lai järelevalvatavate ring. Täna on seoses eestikeelsele õppele üleminekuga järelevalves prioriteediks haridustöötajad, mistõttu ei jõuta süsteemselt ja tõhusalt teiste sektoritega tegeleda, kuid järelevalve tegevus peab olema aktiivsem ja sihistatum ka teistes sektorites, kus on rohkem probleeme. 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. Mõju on oluline. Järelevalveasutus on see, kellele on pandud kohustus keeleseaduse täitmist jälgida ning vajadusel määrata sunniraha või nõuete rikkumise eest selle toimepanijat karistada.

Mõju valdkond: regionaalareng

Mõju sihtrühm: ettevõtjad, tööturul osalejad, tööturule sisenejad

Eelnõu muudatus puudutab rohkem neid piirkondi, kus elavate isikute emakeel ei ole eesti keel. Sellisteks piirkondadeks on eelkõige Ida-Virumaa ja Harjumaa. Eelnõuga ei muudeta seni kehtinud keelenõudeid. Tööturule sisenemine on takistatud vaid neile ametikohtadele, millele on kehtestatud kvalifikatsiooninõuded ning eesti keele oskus on kvalifikatsiooni osa. Muus osas ei takista keeleoskuse puudumine tööturule sisenemast, kui tööandja on valmis isiku tööle võtma ning ta keeleõppesse suunama.

Eelnõu koostaja hindab mõju keskmiseks, kuna eelnõu muudatus ei too kohe kaasa töölepingute lõpetamisi vaid pigem innustab töötajaid keeleõppesse suunduma.

Kavandatav muudatus VII: väliseksperdi eesti keele oskuse nõuded

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju – puudub oluline mõju.

2023. aastal registreeriti 494 tippspetsialisti alusega tähtajalist töötamist. Vaid üksikutes valdkondades, kuhu tippspetsialiste tuua ning kus töö iseloom võimaldab võõrkeeles toimimist, on kehtestatud keelenõuded (nt meditsiin). Keelenõuetest vabastamise erisuse tegemisega ei looda olukorda, kus Eestisse on võimalik tuua suurel hulgal isikuid, kellele ei kohanduks eesti keele oskuse nõue ja kes sedakaudu kasvataksid oluliselt võõrkeelset elanikkonda. Ka rahvusvahelise õppekava alusel tegutsevate koolide ja akadeemiliste töötajate osas pakub erisus ennekõike positiivset mõju majandusele ning väga marginaalset mõju demograafiale.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: tähtajaliselt riiki saabuvad tippspetsialistid, võõrkeelt ja võõrkeeles õpetavad õpetajad ning akadeemilised töötajad

Mõju majandusele on tugevalt positiivne. Eesti majandus vajab tippspetsialiste ning juhul, kui nendele kehtestuksid kohe Eestisse saabudes keelenõuded, oleks see innovatsiooni kandvates sektorites piirav tingimus. Eelduslikult võiks tippspetsialist kvalifikatsioonilt sobituda ametitesse, millele on kehtestatud C1-keeletaseme nõue. Selle taseme saavutamine võtab aega vähemalt 3–5 aastat, mistõttu keelenõuetest mõneks ajaks vabastamine soodustab kõrgelt kvalifitseeritud tippspetsialistide värbamist.

Samasugune mõju on võõrkeelt või võõrkeeles õpetavatele akadeemilistele töötajatele. Neile on kehtestatud B1-keeletaseme oskus, mida on võõrsilt keeruline omandada, kui Eestisse tööle asumine ei ole piisavalt varakult ette teada. Samuti on selline mõju üldhariduskoolides võõrkeelt ja võõrkeeles õpetavatele õpetajatele. Heade kandidaatide värbamine võib takerduda

eesti keele nõuete taha, mis aga ei ole proportsionaalne võõrkeelt või võõrkeeles õpetavate tähtajaliselt riigis viibivatele õpetajate ja akadeemiliste töötajate jaoks.

Eesti eesmärk on olla avatud uutele teadmiste ja oskustele, mistõttu § 23 lõike 5 planeeritava muudatustega soodustatakse uute teadmiste ja oskustega inimeste värbamist, tõstetakse hariduse kvaliteeti õppe mitmekesistamise abil ning toetatakse kõrghariduse konkurentsivõime hoidmist.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele – puudub oluline mõju.

Kavandatav muudatus VIII: audiovisuaalse teose võõrkeelde dubleerimine

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Eelnõuga ei reguleerita lastele suunatud sisuga teoste dubleerimist, mistõttu ei mõjuta muudatus laste ja noorte kultuuritarbimist. Eestikeelsele õppele üleminek on alles käivitunud ja seetõttu ei saa eeldada, et eesti keele mõistmine ühiskonnas tervikuna on sedavõrd heal tasemel, et eesti keelde dubleeritud filmidest saadaks aru. Eriti puudutab see Harjumaa ja Ida-Virumaa lapsi. Eelnõu koostajad loodavad, et koos eestikeelsele õppele üleminekul väheneb vajadus teistesse võõrkeeltesse dubleerimise järele ning kasvab eestikeelse kultuuri ja meelelahutuse tarbimine.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: kinod

Võõrkeelest võõrkeelde dubleeritud filmide näitamist kehtiv seadus ei reguleeri. Seetõttu on kinodes hakatud rohkem näitama vene keelde dubleeritud filme ja need seansid on nt Ida-Virumaal olnud vaatajate seas eelistatumad. Eelnõuga plaanitav muudatus võib vähendada kinode müügitulu, kuid hinnanguliselt ei ole mõju sedavõrd suur, et kaaluks üle muudatusest saadava positiivse mõju.

Mõju valdkond: regionaalareng – puudub oluline mõju.

Praktikas on levima hakanud vene keelde dubleeritud filmid ja ennekõike mõjutab muudatus Ida-Virumaa piirkonda. Koos eestikeelsele õppele üleminekul on oluline toetada laiapindselt avalikus ruumis eesti keele kasutamist. Vene keelde dubleeritud filmide levik seda aga ei toeta.

6. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega ei kaasne riigile ega kohalikule omavalitsusele olulist kulude või tulude kasvu. Riigilõivu kehtestamine, sunniraha ja rahatrahvid on distsiplineeriva iseloomuga ning eelnõu koostaja ei planeerinud nende arvelt riigieelarvet täita. Seaduse eelnõu jõustumise eel on kavas teavitada elanikke ja tööandjaid, et selgitada muudatuste sisu ja nende võimalikku mõju füüsilistele ja juriidilistele isikutele keelenõuete mittetäitmisel. Eelnõu koostaja soov on suunata isikud õiguspärasemalt käituma ning vähendada järelevalvega kaasnevat halduskoormust.

Riigilõivu kehtestamisega vähenevad kulutused kolmandat ja enamat korda samal tasemel tehtavatele eksamitele. Kui hakatakse hoolikamalt eksamile tulemist planeerima, saab vabaneva

ressursiga katta tasemeeksamite korralduse tõusvaid kulusid. Viimastel aastatel on oluliselt kasvanud eksaminandide arvud ning üldise elukalliduse tõusu taustal ka üldised eksamite korraldamise kulud. Seetõttu ei ole lähitulevikus oodata kulude vähenemist, vaid pigem ressursside ümberjaotust eksamikorralduse sees.

Keeletaseme eksami korralduses biomeetriliste andmete kasutusele võtuks on Siseministeerium ja tema haldusalas olev Politsei- ja Piirivalveamet andmete vahetamiseks vajalike arendustega arvestanud. Kodakondsuse ja alalise elaniku elamisloa taotluste menetlemisel on oluline, et keeletaseme eksamil on eksaminand tuvastatud biomeetriliste andmete abil.

7. Rakendusaktid

7.1. Seaduses sisalduvad volitusnormid

Eelnõu sisaldab volitusnorme valdkonna eest vastutavale ministrile (haridus- ja teadusministrile) keelevaldkonna toetuste ja stipendiumide regulatsiooni kehtestamiseks. Samuti annab volitusnormi mittesihhipäraselt kasutatud toetuste ja stipendiumide tagasinõuete korra kehtestamiseks.

7.2. Muutmist vajavad määrused

Eelnõuga seoses on vajalik muuta Vabariigi Valitsuse 20. märtsi 2008. aasta määrust nr 68 „Kodakondsuse taotleja eesti keele eksami ja eesti keele tasemeeksami ühitamise tingimused ning eksami läbiviimise kord“ ning haridus- ja teadusministri 13. juuni 2011. aasta määrust nr 24 „Eesti keele tasemeeksamite ülesehitus ja läbiviimise kord“.

8. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras. Muudatuste jõustumiseks ei ole vaja määrata konkreetset kuupäeva, välja arvatud tasemeeksamitele riigilõivu kehtestamisega seotud muudatused, mis jõustuvad alates 1. juulist 2026. aastal. Muudatustega kohanemiseks vajab sihtrühm üleminekuaega, kuna tehtavad muudatused toovad sihtrühmale kaasa kohustuse oma tegevust ümber korraldada.

Sunnirahad ja trahvimäärad tuleb jõustada uue eelarveaasta alguses 2026. aastal.

9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu ja rakendusaktide koostamisse on olnud kaasatud Justiitsministeeriumi, Eesti Keele Instituudi, Haridus- ja Noorteameti ning Keeleameti esindajad.

Eelnõu esitatakse EIS-i kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumitele ja Riigikantseleile ning arvamuse avaldamiseks Eesti Keelenõukogule, Eesti Töötukassale, Tööinspeksioonile, Eesti Tööhõivamise Keskliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Kaupmeeste Liidule, Eesti Hotellide ja Restoranide Liidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Eesti Kurtide Liidule, Eesti Viipekeele Seltsile, Eesti Noorteühenduste Liidule, Eesti Kunstiakadeemiale, Eesti Maaülikoolile, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemiale, Tallinna Tehnikaülikoolile, Tallinna Ülikoolile ning Tartu Ülikoolile.

Algatab Vabariigi Valitsus „...“ 2024. a
(allkirjastatud digitaalselt)

Haridus- ja teadusministri määrus

Kvalifikatsiooni-, õpi- või töökogemuse nõuded koolitajale, kes viib läbi eesti keele tasemeeksamiks ettevalmistamisele suunatud täienduskoolitust

Määrus kehtestatakse alusel.

§ 1. Üldsätted

(1) Käesolev määrus sätestab täiskasvanud õppijaid eesti keele tasemeeksamiks ettevalmistava täienduskoolitusasutuse koolitajate kvalifikatsiooni-, õpi- või töökogemuse nõuded.

(2) Käesoleva määrusega sätestatud kvalifikatsiooninõuete vastavust hindab Keeleamet.

§ 2. Täienduskoolitusasutuse eesti keele kui teise keele koolitaja kvalifikatsiooni-, õpi- või töökogemuse nõuded

(1) Täienduskoolitusasutuse eesti keele kui teise keele koolitaja kvalifikatsiooninõuded on eesti filoloogi või eesti keele kui võõrkeele/teise keele õpetaja haridus kõrghariduse tasemel.

(2) Muu filoloogilise kõrgharidusega koolitaja puhul arvestatakse, et koolitaja on eesti keele õpetamiseks vajalikud teadmised ja oskused omandanud täienduskoolitustel ning tal on eesti keele õpetamise või eesti keele mitteformaalse õpetamise kogemus vähemalt 120 akadeemilist tundi.

(3) Muu kõrgharidusega koolitaja puhul arvestatakse, et koolitaja on eesti keele õpetamiseks vajalikud teadmised ja oskused omandanud täienduskoolitustel ning tal on eesti keele õpetamise või eesti keele mitteformaalse õpetamise kogemus vähemalt 120 akadeemilist tundi.

(4) Kui eesti keele kui teise keele koolitaja ei ole omandanud vähemalt üht keeleseaduse § 26 lõikes 3 nimetatud haridustaset eesti keeles, tõendab tema eesti keele oskust eesti keele C1-taseme tunnistus.

§ 3. Määruse jõustumine

Määrus jõustub

...

haridus- ja teadusminister

...

kantsler