

# Keeleseaduse, riigilõivuseaduse ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga kaasajastatakse riigikeele kasutusala regulatsioon, tugevdatakse eestikeelse asjaajamise põhimõtteid avalikus sektoris ja parandatakse eesti keele õpet täiskasvanutele. Kehtivas õiguses on keeleõppe korraldus killustatud, rahastuse regulatsioon ebaühtlane ning asjaajamiskeele kohaldamine kohalike omavalitsusorganite ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute suhtes ebaselge või puudulik. Keeleõpet korraldavad mitmed ministeeriumid keskse juhtimiseta, mistõttu ei ole teenuste pakkumine tõhus ega sihistatud. Samuti ei ole keelevaldkonna toetuste ja stipendiumide andmise regulatsioon ühtselt seaduses sätestatud.

Keelevaldkonna toetuste ja stipendiumide andmise regulatsiooni korrastamise kaudu vähendatakse olemasolevat halduskoormust. Seaduse muutmisega luuakse toetuste ja stipendiumide andmise ühtne õiguslik raamistik, mis koondab keeleprogrammide täitmisega seotud tugimeetmete regulatsiooni KeeleS-i alla.

Toetuse andmise tingimuste ning kordade ühtlustamine vähendab olukordi, kus sama eesmärgiga toetusi hallatakse erinevates asutustes või erineva meetodikaga, nõudes mitmekordset haldus- ja koordineerimistegevust. Ühtne regulatsioon võimaldab ühtlustada ka toetuse taotlemise ja menetlemise protsessi, mille tulemusel on nii taotlejal kui ametnikul selgemad ootused ja vähem vajadust juhtumipõhiste otsuste järele. Toetuste koondamine ühtsesse süsteemi annab järelevalveasutustele parema ülevaate toetuste kasutamisest ning võimaldab lihtsamalt hinnata keelepoliitika meetmete tulemuslikkust. Keskne regulatsioon loob eeldused, et keelevaldkonna rahastamist saab paremini suunata sinna, kus selle mõju on kõige suurem. See aitab vältida toetuste sihtrühmast möödaminekut ja vähendab kulukat kontrollitegevust.

Eelnõuga muudetakse eesti keele kasutamise nõuete täitmise järelevalve tõhusamaks, suurendades selleks sunnimeetmete ja trahvide mõju. Muudatusega eristatakse sunniraha määr füüsilistele ja juriidilistele isikutele ning tõstetakse kehtivaid piirmäärasid, mis seni ei ole pikalt ajas muutunud ega ole enam piisavalt motiveerivad. Tänapäevane praktika näitab, et kehtiv sunniraha ei täida oma eesmärki – see ei motiveeri inimesi ettekirjutusi täitma ega eesti keelt omandama. Eriti juriidiliste isikute puhul on senised rahalised sanktsioonid madalad ega anna piisavat ennetavat mõju. Samal ajal on ühiskonna ootused riiklikule järelevalvele kasvanud, eeldades kiiremat ja mõjusamat sekkumist. Peamine muudatus on sunniraha ülemmäär tõstmine: füüsilisele isikule 1280 eurole ja juriidilisele isikule 9600 eurole. Samuti korrigeeritakse trahvimäärasid juriidilistele isikutele, arvestades majandusarengut ja rahatrahviühiku kahekordistumist. Enamiku rikkumiste eest nähakse ette trahvi ülemmäär 10 000 eurot, teatud laiemat mõju avalduvate juhtumite puhul (nt audiovisuaalse teose vale esitamine) kuni 15 000 eurot.

Muudatused vähendavad järelevalveasutuse töökoormust, kuivõrd vähenevad pikale venivad ja vähetulemuslikud menetlused. Muudatus annab järelevalvele suurema paindlikkuse ja mõju

hoiatavate sanktsioonide määramisel. Muudatustega luuakse õigusraamistik, kus nii tööandja kui töötaja vastutus on paremini reguleeritud ja järelevalve suudab tõhusamalt reageerida. Lisaks kehtestatakse keeleeksami kolmanda või enama soorituse eest riigilõiv, mis aitab hoida süsteemi stabiilsena ja suunab inimesi keeleeksamiseks vastutustundlikumalt valmistuma.

Süsteemsemalt korraldatud keeleõpe võimaldab eesmärgipärasemalt ja tulemuslikumalt suunata töötajad keeleõppesse. Halduskoormuse vähenemist tagab eeldus, et paremini toimiv keeleõpe ja mõjusam järelevalvesüsteem vajab vähem sekkumist ja vähendab korduvate rikkumiste hulka. See lõppkokkuvõttes vähendab tööandja koormust personalivahetuse ja sellega seotud menetluse haldamisel.

Keeleõppe korralduse, keelevaldkonna rahastuse ning järelevalveasutuste töö tõhustamise koosmõjus suureneb inimeste (töötajate, keeleõppijate) ja tööandjate õiguskindlus, väheneb halduskoormus ning halduslik ajakulu, mis seni on olnud seotud killustatud info, ebaselgete reeglite või madala tulemuslikkusega.

Eelnõu toob kaasa nii halduskoormuse vähenemist kui ka teatud sihtrühmadele ajutist suurenemist. Toetuste ja keeleõppe süsteem muutub selgemaks ja ühtsemaks, kuid samal ajal suurendab mõningast halduskoormust nõue tagada eestikeelset asjaajamist. See tähendab, et ettevõtted peavad senisest enam panustama töötajate keeleoskuse arendamisse ning elanikel lisandub riigilõiv korduvate eksamite eest. Halduskoormus väheneb aga selle võrra, et toetuste ja keeleõppe süsteem muutub selgemaks ja ühtsemaks. Lisaks aitab nõudlikkus riigikeele kaitseks ehk KeeleS täitmise tugevdamine tagada sidusama ühiskonna kujunemist ning vähendab isikutele langevat halduskoormust tulevikus.

## **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 (teenistusest lahkunud).

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

## **1.3. Märkused:**

Eelnõukohase seaduse vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthäälte enamus.

Eelnõu on seotud „Avaliku teabe seaduse ja keeleseaduse muutmise seaduse“ eelnõuga<sup>1</sup>, mis on seletuskirja koostamise hetkel läbinud kooskõlastamise menetlusetapi.

Eelnõuga muudetakse:

---

<sup>1</sup> Link eelnõu toimiku vaatele: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/53a61af4-98dc-4517-9d35-be95a453cada>

keeleseaduse redaktsiooni RT I, 30.01.2025, 3;  
põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse redaktsiooni RT I, 09.01.2025, 24;  
riigilõivuseaduse redaktsiooni RT I, 08.07.2025, 63.

## **2. Seaduse eesmärk**

### **2.1. Keeleseaduse muutmise eesmärk**

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 (PS) §-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 HTM 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 ning seejärel toimusid kooskõlastusringi arutelud.

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, 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.

Seaduse muutmise peamiseks eesmärgiks on muuta eesti keele kasutamise nõuete täitmise järelevalve tõhusamaks ning suurendades selleks sunnimeetmete ja trahvide mõju. Lisaks on muudatuste eesmärk täiskasvanute eesti keele õppe korralduse tõhustamine ja killustunud valdkonna koondamine HTM-i juhtimisse, et vastata paremini tööturu ja ühiskonna keelelisele vajadusele ning kasutada avalikke ressursse tulemuslikumalt. Senine keeleõppe korraldus on olnud killustunud ja jaotunud mitme ministeeriumi vahel, mille tulemusel puudub selge juhtimine ja koordineerimine. Täiskasvanute eesti keele õppeks on viie aasta jooksul kulutatud ligi 68 miljonit eurot, kuid keeleoskuse kasv ühiskonnas on olnud aeglane – 2017. aastal hindas end eesti keelt oskavaks 41% teisest rahvusest inimestest, 2023. aastaks oli see tõusnud vaid 46%-ni.

Samuti soovitakse selgemini reguleerida keeleõppe rahastamist ja juhtimist ning tagada tõhusam riigikeele kasutus kohalikes omavalitsustes ja avalik-õiguslikes juriidilistes isikutes. Eesti keele õpet on korraldatud erinevatel õiguslikel alustel ja sageli isegi üksikaktidega, mistõttu puudub ühtne volitusnorm rahastamise ja juhtimise osas. Asjaajamisekeele määratlus on praktikas tekitanud küsimusi, eelkõige kohalikes omavalitsustes. Samuti ei ole seni avalik-õiguslike juriidiliste isikute eestikeelne asjaajamine olnud seaduses otseselt reguleeritud.

Normitehniliselt korrigeeritakse keelenõuete kehtestamise volitusnormi, täiendatakse eesti keele tasemeeksamite korraldust, ning antakse paindlikkus rahvusvahelistel õpetajatel ja tippspetsialistidel ajutiselt Eestis töötada ilma vahetu keelenõudeta.

Keelenõuete volitusnorm on olnud normitehniliselt ebaselge, mistõttu tuleb norm vastavalt HÕNTE-le viia eraldi lõike alla ning tagada konkreetsus, kuidas ja millisel tasemel saab Vabariigi Valitsus kehtestada keeleoskuse nõudeid.

Eesti keele tasemeeksamitega seotud teabele puudub seni selgelt määratletud juurdepääsuregulatsioon. Samal ajal kehtivad avaliku teabe seaduse alusel üldreeglid, mille kohaselt eksamitööd ja nendega seotud materjalid on avalik teave. See loob olukorra, kus eksamite kvaliteedi tagamiseks ja korduvkasutatavuse säilitamiseks vajalik privaatsus ja töökindlus ei ole piisavalt tagatud. Samuti puuduvad selged reeglid eksaminandi enda tööga tutvumise kohta ning vaide esitamisel puudub läbipaistev võimalus tulemuste alandamiseks, kuigi praktikas on selleks vajadus ilmnenud. Üldisemalt on kehtivad sunnimeetmed ja trahvimäärad ajale jalgu jäänud ega ole olnud piisavalt tõhusad keelenõuete täitmise tagamisel.

## **Eesmärgi saavutamise õiguslikud, majanduslikud ja halduslikud lahendused ning põhjendus**

### **Õiguslikud lahendused:**

KeeleS § 6 täpsustamise kaudu määratakse HTM kui keskne vastutaja ja koordineerija keeleõppe korraldamisel.

Kehtestatakse selged volitusnormid toetuste ja stipendiumide jagamise tingimuste, korra ja tagasinõude osas (§ 6 lõiked 1-3).

Täpsustatakse Keeleameti järelevalvepädevust kohalike omavalitsuste ja avalik-õiguslike isikute keelekasutuse üle (§ 31).

Korrigeeritakse keelenõuete kehtestamise delegatsiooninormi Vabariigi Valitsusele (§ 23 lg 4 ja 4<sup>1</sup>).

Täpsustatakse ja kaasajastatakse isikute ringi, kellele eesti keele nõudeid ajutiselt ei kohaldata, sh rahvusvaheliste õppekavade ja võõrkeelte õpetajad ning tippspetsialistid (§ 23 lg 5).

Muudetakse eksamite korraldust, eksamihindajate määramist ja kehtestatakse riigilõiv eksami korduvate soorituste eest (§ 24 lg 2 ja 6).

Lisatakse KeeleS-i uus paragrahv (§ 24<sup>1</sup>), mis sätestab eesti keele tasemeeksamite töödele ja hindamisdokumentidele juurdepääsupiirangu.

Kehtestatakse selge ja põhjendatud juurdepääsupiirang 15 aastaks eksamiülesannete ja hindamisteabe kohta, eristades seda eksaminandi isikuandmetest.

Antakse eksaminandile piiratud võimalus oma tööga tutvumiseks koos spetsialisti selgitustega. Ühtlustatakse eesti keele eksamite regulatsioon põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse sarnaste sätetega.

Suurendatakse sunniraha ja trahvimäärasid füüsilistele ja juriidilistele isikutele, et tugevdada eesti keele kasutamise järelevalvet.

Täpsustatakse järelevalve pädevusi ja terminoloogiat (nt "keeleametnik"), et vähendada tõlgendusprobleeme.

Täiendatakse regulatsiooni, et töötajate keeleõppe eest vastutus jaguneb tööandja ja töötaja vahel.

Kehtestatakse korduvate keeleeksamite eest riigilõiv.

Võetakse kasutusele selgem karistuste ja rikkumiste süsteem (sh audiovisuaalse meedia reguleerimine).

Tagatakse eesti keele kui ühiskondliku sidususe aluse kaitse, toetudes põhiseaduslikele normidele.

### **Majanduslikud lahendused:**

Kulude optimeerimine: HTM-i juhtroll tagab tõhusama ressursikasutuse ja parema rahakasutuse järelevalve.

Toetuste ja stipendiumide selgem regulatsioon parandab eelarvevahendite läbipaistvust ja võrdsust ühiskonnagruppide lõikes.

Eksami kordussoorituste riigilõiv vähendab riigi halduskulusid ning suurendab eksaminandide vastutustunnet.

### **Halduslikud lahendused:**

Eesti keele valdkonna operatiivne rakendamine delegeeritakse vajadusel sihtasutustele, et kasutada olemasolevaid pädevusi ja struktuure (§ 6 lg 5).

Keelevaldkonna korraldus viiakse vastavusse põhiseadusest tulenevate keelenõuetega.

Täpsustatakse eestikeelse asjaajamise regulatsiooni kohalike omavalitsuste volikogude ja avalik-õiguslike isikute tegevusele, et tagada eestikeelse suhtluse järjepidevus ka liikmete vahetumisel.

Eksamisüsteemi töökorralduse lihtsustamine Haridus- ja Noorteameti juhtimisel.

Tugevdatakse keelenõuete täitmise järelevalvet ning muudetakse sunnimeetmed tõhusamaks ja ennetavamaks.

Suurendatakse ühiskonna keelelise ühtsuse ja kaasatuse tunnet, motiveerides keeleõppes aktiivset osalemist.

Luuakse selged õiguslikud alused tööandja ja töötaja kohustustele keeleõppe korraldamisel ja omandamisel.

Ajakohastatakse KeeleS-i vastavalt muutunud tööjõu-, hariduse- ja keelepoliitilistele vajadustele ning ühiskonna ootustele.

## **2.2. Riigilõivuseaduse muutmine**

Seaduseelnõuga kehtestatakse riigilõiv eesti keele tasemeeksami kolmandale ja järgnevale sama tasemeeksami soorituskorrale, et motiveerida eksaminande põhjalikumalt eksamiks valmistuma ning vähendada korduvatest sooritustest tingitud kulusid avalikule sektorile.

## **2.3. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmine**

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) muutmise seaduse eelnõuga lisatakse seadusesse ühtse põhikooli lõpueksami töö ja gümnaasiumi riigieksami töö ning eksamitöö hindamist puudutava teabe juurdepääsu regulatsioon.

## 2.4. Väljatöötamiskavatsus ning selle kohta saabunud tagasiside

Seaduseelnõu koostamisele eelnes väljatöötamiskavatsus<sup>2</sup> (VTK), mis saadeti kooskõlastamiseks ministriumidele, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, arvamuse avaldamiseks Eesti Keelenõukogule, Keeleametile, Eesti Keele Instituudile, Haridus- ja Noorteametile, Eesti Töötukassale, Tööinspeksioonile, Eesti Töandjate Keskliidule, Kaupmeeste Liidule, Eesti Hotellide ja Restoranide Liidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Võru Instituudile, Seto Instituudile, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Eesti Kurtide Liidule, Eesti Viipekeeletoetajate Liidule, Eesti Viipekeele Seltsile ning teadmiseks Riigikogule. Ülevaade VTK-le saabunud tagasisidest on esitatud allpool.

Käesoleva KeeleS-i muudatusega ei muudeta senist keelepoliitika suunda, ei leevendata ega karmistata riigikeele oskuse nõudeid. Pigem korrigeeritakse senise järelevalvepraktika ning keelevaldkonna seirete põhjal ilmnunud vajakajäämisi.

KeeleS-i eelnõule andis tagasisidet 21 organisatsiooni. Palju oli täpsustavaid tähelepanekuid, mis lahendati peamiselt omavaheliste arutelude käigus.

### Justiits- ja Digiministeerium

Justiits- ja Digiministeerium (edaspidi *JDM*) on toetanud KeeleS-i § 35 lõike 1 muudatusettepanekut (mitte kohaldada sanktsiooni, kui avalikku kohta paigaldatud viidal, sildil jne pole järgitud kirjakeele normi), kuid on lisanud ka soovitusena fraasi „kirjakeele normi rikkumise eest“ fraasiga „eesti keele kasutamise nõuete rikkumise eest“. Kehtiva KeeleS-i § 35 lõikes 1 on sunnimeetmete peatükki jäänud ekslikult vigane sõnastus, nagu karistatakse kirjakeele normi rikkumise eest avalikku kohta paigaldatud viidal ja sildil, välireklaamis, sealhulgas poliitilise agitatsiooni eesmärgil paigaldatud välireklaamis, ning veebilehel, ettevõtte liiginimetuse eksponeerimisel ja nime ümberkirjutamisel, samuti eestikeelse olulise teabe eesti keeles esitamata jätmise eest kaubamärkide kasutamisel tegevuskoha tähisena või reklaamis ning olulise võõrkeelse teabe eesti keelde tõlkimata jätmise eest avalikel üritustel. KeeleS-i § 4 lõike 1 kohaselt on kirjakeele normi kohaldamine nõutav vaid ametlikus suhtluses. JDM-i soovitusena asendada fraas „kirjakeele normi rikkumise eest“ fraasiga „eesti keele kasutamise nõuete rikkumise eest“ tugines asjaolul, et kirjakeele normi rikkumiste eest pole sunnimeetmeid rakendatud. Tõepoolest praktikas ja VTK-s kirjeldatud juhtudel kirjakeele normi rikkumisi tuleb ette harva ning need lahendatakse peamiselt ettekirjutuste vormis. Arvestada tuleb sellega, et kohustus kirjakeele kasutamise normi järgida on ametlikus keelekasutuses ning kõik need asutused, kes on kohustatud järgima normi, seda tavaliselt ka teevad. Juhul, kui normile ei järgneks sunnimeedet või selle tõlgendus on teise väljendi sisse peidetud, võib kujuneda olukord, kus normi täitjatel puudub selge arusaam ning järelevalves on keeruline viidata rikkumise alusele. Kirjakeele normi rikkumise sunnimeetmed on vajalikud preventiivse meetmena. Kuigi rahatrahvi pole hetkel kehtivas praktikas rakendatud, siis ei saa rahatrahvi pidada ebaproportsionaalseks, vaid ennekõike preventiivselt toimivaks meetmeks.

JDM on toetanud karistusmäärade tõstmist ning sedastab, et eelnõus on kavandatud kõigis vastutuse sätetes juriidilisele isikule ühesugune karistusmäär ehk kuni 10 000 eurot, kuna kehtiva KeeleS-i kohaselt on erinevad teod karistuste järgi siiski eristatud. Seetõttu ei nõustuta eelnõu koostaja sooviga tasandada erinevate rikkumiste puhul rakenduvad trahvimäärad. Füüsilise isiku osas jäävad trahvimäärad erinevaks ning see peaks kajastuma ka juriidilise isiku karistusmäärades. Ka Karistusseadustikus ei nähta kõigile tegudele ette ühesugust

<sup>2</sup> <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/f04b35fb-fd7c-4133-833d-1b6f8e3869bf#XxBTwm46>

karistusmäär. Sellest tulenevalt tehti ettepanek tõsta karistusmäärad senise 1300 euro asemel 10 000 euron, senise 2600 euro asemel 15 000 euron ning senise 3200 euro asemel 20 000 euron. Eelnõu koostaja kaalus juba eelnõu ettevalmistamisel JDM-i ettepanekut tõsta karistusmäärasid proportsionaalselt, järgides kehtiva seaduse proportsionaalsust. Lähtudes järelevalve praktikast, puudub vajadus karistusmäärasid oluliselt eristada. Varasem karistusmäärade eristamine ja kehtiv normistik on poliitiline kokkulepe, mis tänaseid vajadusi ei kata. Rahatrahvi määramisel on piirmäärast olulisemad väärteo ulatus, mõju ning teadlik või mitteteadlik tegutsemine, mida menetleja kaalumisel arvesse peab võtma. Siiski hindab eelnõu koostaja rikkumisi audiovisuaalse teose üldsusele kättesaadavaks tegemisel teistest rikkumistest olulisema mõju ja ulatusega rikkumiseks, mistõttu on põhjendatud määrata kõrgem trahvimäär.

Täiskasvanute eesti keele õppe korraldamise küsimused vajavad veel põhjalikumat arutelu teiste ministriumide ja nende haldusalades olevate asutustega. Väljatöötamiskavatsuses on välja toodud valdkonnaülene probleem, kus vastutus hajub mitme ministriumi vahel. Eelnõuga on soov vastutus koondada ühte ministriumisse. Mõjude hindamine toimub täiskasvanute eesti keele õppe valdkonna korrastamise protsessis.

Eelnõus nähti ette biomeetriliste andmete kasutamine isiku tuvastamiseks eesti keele tasemeeksamil. Eelnõu koostaja nõustub JDM-i tähelepanekuga, et biomeetriliste andmetega isiku lauseline tuvastamine on eaproportsionaalne meede ning loobub kavandatavast muudatusest.

JDM on teinud soovitusel kavandatavate muudatuste eesmärgi ja mõõdikute täitmise hindamiseks lisada eelnõusse järelehindamise kohustust sisaldav sätte. „Eesti keele arengukava 2021-2035“ tulemusnäitajana on väljatöötamisel eesti keele maine mõõdik, millega hakatakse regulaarselt mõõtma eesti keele staatust ühiskonnas. Mõõdik kirjeldab hoiakuid eesti keele staatuse suhtes ja kuivõrd on eesti keele kasutusala olemas ja kaitstud. Iga meetme puhul saab hinnanguid anda vastavalt muudatuse eesmärgile. Samas ei pruugi inimeste käitumine kohe muutuda. Nt ei pruugi rohkem kui kaks korda samal keeletasemel eksameid tegevate isikute hulk vaatamata kehtestatud riigilõivule väheneda, kuid vähenevad osaliselt riigi kulutused.

Teiste ettepanekutega on kas arvestatud või need on eelnõust välja jäänud (nt biomeetriliste andmetega isikutuvastus) ning täpsem selgitus kajastub kooskõlastustabelis.

## **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 eeskätt tuge mitteregulatiivsete tegevustega. Samas tõdetakse, et eesti keele piirkondlike erikujude õpe vajab riigipoolset tuge ning tuleb teha samme murdekeelte õppe soodustamiseks ja tegeleda muudatusvajadustega põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (edaspidi *ReM*) märkis, et ReM-i valitsemisalas koordineeritud piirkondlikele arenguprogrammidele ja toidupiirkondade algatustele oleks toeks piirkonnakeele ja põliskeele mõiste avamine KeeleS-i ja/või selle seletuskirja tasandil. Muuhulgas aitaks see paremini mõtestada ja rakendada PS-i 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. Keeles/kultuuris on pika aja jooksul juurdunud „võro“, „seto“, „mulgi“, „kodavere“, „kihnu“ jms piirkondlike/põliste keelte nimetused, millega inimesed end samastavad.

## **Kultuuriministeerium**

VTK-s on märgitud, et hinnanguliselt on tööhõives ca 43 000 isikut, kes ei oska üldse eesti keelt (Statistikaamet 2023), nende hulgas ka sektorid, kus eesti keele oskusele nõudeid pole seatud. Kultuuriministeerium on teinud ettepaneku käsitleda keeleoskuse analüüsis sihtrühma kitsamalt ja keskenduda vaid tööjõu sellele osale, kellele rakenduvad keeleoskuse nõuded. HTM-i seisukoht on, et KeeleS-i eesmärgist tulenevalt ei saa vaadelda kitsalt pelgalt keelenõuetega tööealist elanikkonda, vaid peame pürgima eestikeelsema ühiskonna suunas tervikuna. 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 oleks eesti keel ja ühiskond oleks sidusam.

Kultuuriministeerium toetab täiskasvanute keeleõppe tõhustamise ettepanekut. Keeleõppe süsteemsem ülesehitus ja standardimine vajab tähelepanu, sest selleta ei pruugi tõhusam järelevalve puudujääke korvata. Sunnirahade tõstmise osas oli Kultuuriministeerium seisukohal, et keelepoliitika ei peaks rakenduma niivõrd riigi sunni-, jõu- ja karistusahvarduse, 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 20 aasta jooksul muutunud, samas keskmine palk on neljakordistunud.

## **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium**

VTK punktis 6 märgitakse, et eesti keele oskuse nõuetega on probleeme mitmes valdkonnas, eriti teeninduses. Lahendusvariantidena on kaalumisel sunniraha tõstmine, tõhusam järelevalve ning täiskasvanute eesti keele õppe süsteemi korrastamine. Probleemi üheks võimalikuks regulatiivseks lahenduseks on pakutud VTK punktis 6.4. lähenemise variant I, et keeleoskuse nõudeid kontrollitakse enne tööle asumist. 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 sealjuures siiski eestikeelse teeninduse. MKM-i ettepanekul võiks väliturismile suunatud valdkondades värbamine paindlikum olla. HTM on seisukohal, et ka väliturismile suunatud valdkondades on värbamine paindlik ja kehtiv regulatsioon võimaldab eesti keelt omandada tööle asudes.

MKM küll toetab viipekeele osas õigusselguse loomist, kuid viipekeele terminiga seonduva muudatuse tulemusena ei tohi viipekeele kasutamise olukord Eestis halveneda. Võttes arvesse kogukondade tagasisidet KeeleS-i muutmise eelnõule ja Õiguskantsleri büroo seisukohta, et KeeleS ei vaja õigusselguse loomiseks muutmist, jätab HTM viipekeelt puudutavad sätted muutmata.

MKM teeb ettepaneku reguleerida arekeele (lihtsa keele) kasutamine, et avalikkusele suunatud ja kogu ühiskonda puudutav oluline riiklik teave esitataks lisaks eesti kirjakeelele ka eesti viipekeeles ja arekeeles. HTM on seisukohal, et nii võõrkeelde tõlkimise ja võõrkeeles teenuste osutamise kui arekeele kasutamise otsustus peaks jääma iga asutuse pädevusse. Igas valdkonnas tuleb ette erinevaid olukordi, mistõttu peaks eeskätt valdkonna eestvedaja analüüsima tõlkimise vajadust arvestades oma sihtrühma huve ja põhiõiguste kaitset. Küll aga saab HTM olla

eestvedaja arekeele mõiste sisustamisel ja tekstide hindamiseks vajalike tööriistade arendamisel keeletehnoloogia lahendustega.

### **Siseministeerium**

Siseministeerium märgib, et VTK-s oli murdekeelte seisundi analüüsi juures tõstatatud murdekeele emakeelena rahvastikuregistris märkimise küsimus. Emakeele loendi täiendamise ja näiteks rahvastikuregistrisse teise emakeele lisamise korral, teeb Siseministeerium ettepaneku analüüsida KeeleS-i §-ide 9 (vähemusrahvuste keele kasutamise õigus) ja 11 (püsielaniku keele kasutamine asjaajamiskeelena) rakendumise asjaolusid. Täpsustamist vajab, kas ka mitme emakeelega inimestele, kelle üks emakeeltest on eesti keel, rakenduvad paragrahvides sätestatud õigused. Kui inimese üheks emakeeleks on eesti keel, siis talle kui riigikeelt emakeelena kõnelejale KeeleS-i §-ide 9 ja 11 õigused ei laiene. HTM leiab, et eeskätt vajab nii murdekeelte kui teise emakeele märkimise õigus lahendamist enesemääratlemise õigusena. Rahvastikuregistris peab olema võimalus lisada rohkem kui üht emakeelt, sh Eesti murdekeeli. Mitmikidentiteet on tavapärane paljudel inimestele.

### **Riigikantselei**

Riigikantselei pakkus, et KeeleS-i eelnõu väljatöötamiseks tasuks kaaluda taotleda toetust Riigikantselei koosloome kiirendist. Koosloome kiirendi eesmärk on soodustada valdkondade ülest koosloomet, sh vajaduse korral kaasates koosloome eksperte ning käitumisteadlasi. VTK-le ja KeeleS-i muutmise eelnõule saabunud tagasiside on HTM-i hinnangul laiapindne ning võimaldab kompromissidel põhineva eelnõuga edasi töötada.

Mitmed ministeeriumid on tunnustanud murdekeelte toetuseks tegevuskava koostamist, mis aitaks valdkondade üleselt teemat tulemuslikumalt juhtida.

Tagasisides on väljendatud, et VTK peatükis 6 on probleemipüstitus põhistamata valdkonnas tehtud uuringutega, mis inimeste keeleõppe motivatsiooni ning õppes mitteosalemist/väljakukkumist analüüsivad (nt uussisserändajate kohanemise uuringud, lõimumismonitooringud). Kuigi probleemipüstituses nimetatud uuringuid vähesel määral tsiteeritakse, siis tehakse seda pigem üldarvu kajastades, mitte keeleõppes osalemise või mitteosalemise põhjuseid esile tuues, mis aitaks probleemipüstitust avada. HTM on olukorra analüüsis kasutanud ka Statistikaameti andmekogusid, et saada paremat ülevaadet Eesti inimeste eesti keele oskuse kohta. See ei välista Eesti Integratsiooni Monitooringu osatähtsust, kuid HTM leiab et Eesti ühiskonnas toimuvat tuleb kaardistada erinevate andmetega. Nt võimaldab Statistikaameti andmestik analüüsida enam kui kahekümne viimase aasta tendentse, mis muuhulgas näitab, et alates 2011. aastast pole eesti keelt mitteoskajate proportsioon majanduslikult aktiivsete hulga enam oluliselt kahanenud.

Riigikantselei hinnangul pole VTK peatükis 10 „Väliseksperdi eesti keele oskuse nõuete erisus“ planeeritava regulatiivse sätte mõju hinnatud. HTM-i hinnangul annab plaanitav muudatus parema õigusselguse, keda erisus puudutab. Ühtlasi vähendab selgemalt kirjeldatud erisus ametnike tööd ning loob tööandjatele üheselt mõistetava raami normi tõlgendamiseks.

### **Eesti Ametiühingute Keskliit**

Ametiühingute Keskliidu hinnangul on tervitatavad KeeleS-i muutmisega kaasnevad meetmed tööturu korrastamiseks, eeskätt sunnimeetmete tõstmine ning järelevalve tõhustamine. Ametiühingute Keskliidu hinnangul ei tohiks tööandjad eesti keele nõuetele mittevastavaid töötajaid palgatagi. See aitab vähendada madalalpalgalise välistöäjõu kaasamist ning survestab

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 Autoettevõtete Liit (edaspidi *AEL*).

ETKL-i hinnangul ei ole regulatiivne sekkumine ettevõtlussektoris ega ka mitmetes avalikes teenustes asjakohane. Ettevõtlussektoris otsustavad kliendid teeninduskvaliteedi 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 §-i 10 lõiget 1 nii, et vajaliku keeleoskuse saavutamine muutuks üheks katseaja läbimise tingimuseks.

**Keeleamet** on teinud ettepaneku lisada töölepingu seaduse §-i 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. Oluline on, 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, Justiits- ja Digiministerium ja Kultuuriministerium, 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.

### **3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs**

Eelnõu koosneb neljast paragrahvist. Paragrahvi 1 muudetakse keeleseadust. Paragrahvi 2 muudetakse riigilõivuseadust. Paragrahvi 3 muudetakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadust. Paragrahvis 4 sätestatakse rakendussätted.

## Keeleseaduse muudatused

**KeeleS § 6 lõike 1** muudatuse mõjul soovitakse eelkõige koondada HTM-i haldusalasse ka täiskasvanutele pakutava eesti keele õppe poliitikakujundamine. 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 õppe pakkumine pole aastate jooksul eesti keele oskajate osakaalu märgatavalt suurendanud. Eesti Integratsiooni Monitooringu<sup>3</sup> kohaselt oli teisest rahvusest elanike enesehinnanguline eesti keele oskajate osakaal 2017. aastal 41%. 2023. aasta monitooringus on see näitaja 46%.<sup>4</sup> Seejuures on riik viimase viie aasta jooksul täiskasvanute eesti keele kursuste korraldamisele kulutanud kokku 68 miljonit eurot (vt tabel 1). Sellele lisanduvad keeleõpet ja -oskust toetavad tegevused (nt keelekohvikud, keelesõbra programm jms). Eesti keele oskajate arv ühiskonnas küll kasvab, kuid arvestades panustatud vahendite määra, on kasv HTM-i hinnangul liiga tagasihoidlik ning keeleõppe vahendeid tuleb tõhusamalt kasutada.

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	<b>2521</b>
KUM (RE)	1887	5364	3930	3864	13 025*	<b>28 070</b>
KUM (ESF)	1008	768	432	264	1138	<b>3610</b>
Töötukassa (THP)	6800	4835	4246	6229	10 283	<b>32 393</b>
Töötukassa (ESF)	795	1457	2178	2651	1356	<b>8437</b>
SIM (AMIF)	46	247	247	248	71	<b>859</b>
SIM (RE)	100	121	226	77	19	<b>543</b>
Keeleamet (RE)	-	-	40	82	25	<b>147</b>
<b>Kokku</b>	<b>11 089</b>	<b>13 175</b>	<b>11 863</b>	<b>13 942</b>	<b>26 511</b>	<b>76 580</b>

### Rahastus (eurodes)

Asutus	2019	2020	2021	2022	2023	Kokku
JuM (RE)	166 324	99 785	240 277	277 547	219 000	<b>1 002 934</b>
KUM (RE)	429 477	2 426 701	2 071 824	1 947 356	6 159 064*	<b>13 034 422</b>
KUM (ESF)	483 840	344 064	342 623	228 000	646 200	<b>2 044 727</b>
Töötukassa (THP)	7 775 651	5 057 174	4 617 867	7 260 414	13 724 748	<b>38 435 853</b>
Töötukassa (ESF)	674 400	1 628 062	3 007 441	4 148 495	2 027 758	<b>11 486 156</b>
SIM (AMIF)	206 022	248 336	248 336	248 336	100 745	<b>1 051 775</b>
SIM (RE)	200 000	88 000	137 567	225 878	321 374	<b>972 819</b>
Keeleamet (RE)	-	-	62 846	72 684	34 000	<b>169 530</b>
<b>Kokku</b>	<b>9 935 714</b>	<b>9 892 122</b>	<b>10 728 781</b>	<b>14 408 710</b>	<b>23 232 889</b>	<b>68 198 216</b>

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

Allikas: Riigikeele nõukoja andmekorje (kevad 2024. a)

<sup>3</sup> [Eesti Integratsiooni Monitooring 2020 | Kultuuriministeerium](#)

<sup>4</sup> [Eesti ühiskonna lõimumismonitooring | Kultuuriministeerium](#)

Valdkonna keskse juhtimise ja tervikpildi puudusele on osundatud mitmetes varasemates analüüsid.<sup>5</sup> Hetkel pakuvad eesti keele õpet ja keeleõpet toetavaid teenuseid eri ministriumid (Kultuuriministeerium, sh Siseministeeriumi sihtrühmadele, MKM, JDM ja HTM). KeeleS-i § 6 sätestab, et keeleõpet suunab ja koordineerib HTM, kuid asutuste vahelisest tihedamast infovahetusest ei ole piisanud, et tänases killustatud juhtimise ja hajusa vastutusega süsteemis teenustest ajakohast ja keskset 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. Keelevaldkonna korraldamisel tehakse koostööd teiste ministriumitega ning täiskasvanute eesti keele õppe tõhustamisel täpsustatakse sihid ja kokkulepped omavahel tulevikus. Edasiste kokkulepetega määratletakse keeleõppe rollijaotus HTMi ning KUMi, MKMi, SIMi ja JUMi vahel.

**Paragrahvi 6 lõigete 3 ja 4** lisamisega luuakse volitusnormi ministri määruste kehtestamiseks, milles sätestatakse keelevaldkonna projektide, keeleuuringute ja keeleõppe toetuste ja stipendiumide andmise tingimused ja kord ning toetuse ja stipendiumi tagasinõudmise kord. KeeleS-i § 6 lg 1 ütleb, et keelevaldkonda suunab ja koordineerib HTM. 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) § 53<sup>1</sup> lõiget 1, mis ütleb, et minister kehtestab määrusega tingimused ja korra ministriumi valitsemisala vahendite arvelt riigisisese toetusprogrammi elluviimiseks, toetusprogrammist vahendite saamiseks ning saadud vahendite kasutamiseks, kui nimetatud tingimused ja kord ei tulene muust õigusaktist. Olemasolevad erinevate toetuste andmise määrused tuginevad RES-ile ja uuendatakse KeeleS-i volitusnormi alusel. Rakendusakte näidisinga eelnõule pole lisatud nende paljususe tõttu Keelevaldkonna rahastamist puudutavad sätted peavad olema reguleeritud valdkondlikus seaduses. Kuna toetuse tagasinõudmine on olemuslikult sanktsioon, on vaja sätestada ka selge volitusnorm tagasinõude reguleerimiseks.<sup>6</sup>

**Paragrahvi 6 lõikega 5** on ette nähtud, et valdkonna eest vastutav minister võib halduslepinguga volitada ministriumi valitsemisala vahendite arvelt toetuste ja stipendiumide andmisega seotud haldusülesannet täitma riigi sihtasutuse, kohaldamata halduskoostöö seaduse § 5 lõikeid 2 ja 3, § 6 lõikeid 1 ja 2 ning § 14 lõiget 1. Sellise halduslepingu sõlmimisele ei kohaldata halduskoostöö seaduse §-s 13 ega § 14 lõikes lõiget 3 sätestatud.

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

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

Keelevaldkonna tegevuste (sh toetuste ja stipendiumide jagamine, uuringute ja arendustegevuste korraldamine) elluviimine nõuab spetsiifilist pädevust ja operatiivset suutlikkust, mida valdkondlik sihtasutus juba vajalike teadmiste või välja arendatud haldusstruktuuri näol omab või suudab kiiresti arendada. Ministeeriumi tööjaotusest tulenevalt on otstarbekas mõnel juhul delegeerida konkreetne operatiivne tegevus pädevale asutusele, tagades nii tegevuste paindlikum ja tõhusam rakendamine. Erisuse tegemise vajadus halduskoostöö seaduse § 5 lg 2 ja 3, § 6 lg 1 ja 2 ning § 14 lg 1 osas tuleneb:

- vajadusest mitte käsitleda sihtasutust tüüpilise ametiasutusena, vaid kui rakendusüksust, kelle ülesanded on pigem projektijuhtimises ja vahendite menetlemises;
- halduskoostöö seaduse § 13 ja § 14 lg 3 (riigihangete reeglid) rakendamine võib liigselt bürokratiseerida halduslepingute sõlmimist, mis võivad olla ajaliselt ja sisuliselt ajakriitilised.

Sellise erisuse tegemine ei välista läbipaistvust ega järelevalvet – kõik halduslepingud alluvad haldusmenetluse üldpõhimõtetele, ministeeriumi siseauditile ja riigikontrolli järelevalvele. 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.

**Paragrahvi 6<sup>1</sup>** lisamise eesmärk on kehtestada selged ja õiguslikult siduvad alused, mille kohaselt keelevaldkonna toetuse või stipendiumi andjal on õigus nõuda toetus tagasi juhul, kui toetuse saaja rikub toetuse kasutamise tingimusi. Paragrahv sätestab tagasinõudmise alused aegumistähtaja, viivise määramise korra ning toetuse andja otsuse täitedokumendiks lugemise.

Paragrahvi 6<sup>1</sup> lõige 1 sätestab toetuse tagasinõudmise neljal juhtumil. Need juhtumid kajastavad tüüpilisi olukordi, kus toetuse saaja ei täida toetuse andmise tingimusi ega kasuta toetust sihipäraselt.

Punkt 1 viitab tahtlikule valeandmete esitamisele, mis rikub hea usu ja ausa menetluse põhimõtet ning võimaldab toetuse andjal toetus tagasi nõuda sõltumata sellest, kas toetus muus osas sihipäraselt kasutati.

Punkt 2 käsitleb olukordi, kus toetuse saaja ei täida nõudeid, mille täitmine oli toetuse maksmise eelduseks – näiteks sihtotstarbelise tegevuse läbiviimist, aruandluse esitamist vm.

Punkt 3 puudutab toetuse mittesihipärasest kasutamist – see tähendab, et toetust ei kasutata selleks otstarbeks, milleks see anti.

Punkt 4 annab üldisema aluse toetuse tagasinõudmiseks juhul, kui toetuse saaja rikub muid toetuse tingimusi või kohustusi (nt aruandlus, teavituskohustus jmt).

Lõige tagab toetuse andjale selge ja seadusliku aluse toetuse tagasinõudmiseks juhul, kui toetuse kasutamisel esineb oluline rikkumine.

Lõikes 2 sätestatakse toetuse tagasinõudmise õiguse aegumistähtaeg, mis on kümme aastat toetuse andmise otsuse tegemise kuupäevast alates. Tegemist on materiaalõigusliku aegumistähtajaga, mille jooksul toetuse andja saab langetada tagasinõudmise otsuse. Pärast selle tähtaja möödumist ei ole tagasinõude otsus enam võimalik. Kümneaastane tähtaeg on põhjendatud, arvestades vajadust kaitsta avalikke vahendeid ning võimalikke pikaajalisi projektiperioode, mille puhul võimalikud rikkumised võivad ilmnedas alles hiljem. Selline lähenemine tagab avalike vahendite otstarbeka kasutamise järelevalve piisava aja jooksul.

Lõikes 3 sätestatakse viivise määr, viivise maksmise ülempiir ning võla ja viivise tasumise

järjekord. Viivise määr on 0,06% päevas viivitatud summalt. See loob rahalise stiimuli maksekohustuse tähtjaks täitmisel ning korvab toetuse andjale hilinemisest tingitud kahju. Kuna viiviste ja intresside nõudmine on seotud riivehaldusega, tuleb selline võimalus sätestada seadusega. Õiguskantsler on välja toonud, et viivisnõuded on rahaline kohustus, mis on põhiseaduse § 113 kaitsealas<sup>7</sup>. Riigikohus on leidnud, et kuigi põhiseaduse § 113 ei nimeta intressi ega viivist, siis selle sätte kaitseala on aga tegelikult laiem ning ei hõlma mitte ainult seal otsesõnu loetletud rahalisi kohustusi, vaid kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Põhiseaduse § 113 eesmärgiks on saavutada olukord, kus kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused kehtestaks üksnes Riigikogu seadusega ([RKPKo 5.11.2002, 3-4-1-8-02](#) p 11). Toetuse tagasimaksmisega viivitamise eest makstava viivise suurus peab olema piisavalt mõjus, et tagasimaksetega viivitusi vähendada või ära hoida. Käesolevas eelnõus on valitud viivise suurus 0,06 protsenti päevas, mis on sama ka maksukorralduse seaduses sätestatud maksukohustuslase poolt makstava intressi, kui maksukohustuslane ei ole tasunud maksu seadusega sätestatud tähtpäevaks, ning maksukohustuslasele makstava intressi, kui maksukohustuslane on tasunud või temalt on sisse nõutud või tema tagastusnõudega on tasaarvestatud suurem summa, kui oleks tulnud tasuda vastavalt maksuseadusele, määr.

Viivise maksimaalne ülempiir ehk kogunenud viivis ei tohi ületada tagasinõutava toetuse summat, mis välistab ebamõistlikult suure võla tekkimise ja tagab proportsionaalsuse. Tasumise järjekord: esmalt loetakse makse katteks tasutuks viivis, seejärel põhisumma.

Lõike 4 eesmärk on muuta toetuse tagasinõudmise otsus täitedokumentiks, mis võimaldab selle vahetut täitmist kohtutäituri poolt ilma kohtumenetluseta. Vastavalt täitemenetluse seadustiku § 2 lõike 1 punktile 21, on täitedokumentiks ka seadusega selleks määratud haldusorgani otsus. Käesoleva lõikega sätestatakse, et toetuse andja otsus on sellise tähendusega. See tagab menetluse efektiivsuse ja tõhususe, kuna riik saab ebaseaduslikult või rikkumisega saadud toetuse kiiremini tagasi nõuda, ilma et peaks eraldi kohtumenetlust läbima.

**Paragrahvi 10 lõike 1 ja paragrahvi 13** muutmisega lisatakse asutuste loendisse valla- ja linnavolikogud, valla- ja linnavalitsused ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Paragrahvi 10 lõike 1 teist lauset täiendatakse selliselt, et eestikeelse asjaajamise nõue kehtib Eestis registreeritud riigi enamusosalusega äriühingule, riigi asutatud sihtasutusele ja riigi liikmesusega mittetulundusühingule.

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. KeeleS juhindub asjaajamiskeele tõlgendamisel PS-i 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

---

<sup>7</sup> Õiguskantsleri Kantselei 6.04.2022 kiri nr 6-8/220466/2201911 Rahandusministeeriumile.

dokumenteeritud teabe edastamine kui ka suuline suhtlus.<sup>8</sup> 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-i lisamine asjaajamisele laiemat mõistet 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. Varem on arutatud ka kandideerimisel keeleoskuse nõude seadmist, kuid head lahendust selle kontrollimiseks ei ole leitud, samuti võib see olla vastuolus passiivse valimisõigusega. 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 arvestama, õppides iseseisvalt riigikeelt ja/või kasutades erinevaid lahendusi, mis võimaldavad eestikeelses volikogutöös osaleda.<sup>9</sup>

Avalik-õiguslik juriidiline isik on loodud seaduse alusel avalikes huvides. 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-i. Eesti Hariduse Infosüsteemi andmetel on Eesti akadeemilistest töötajatest 10-11% võõrriigi kodakondsusega (vt tabel 2).

Tabel 2. Võõrriigi kodakondsusega akadeemilised töötajad

Kodakondsus	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24	2024/25
EHIS-es registreeritud võõrriigi kodakondsusega akadeemiline töötaja	403	490	504	567	590
% akadeemiliste töötajate koguarvust	10%	11%	11%	12%	11%

Allikas: Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS)

KeeleS-i VTK-le antud tagasisides on välja toodud tähelepanek, et seoses §-ide 10 ja 13 muutmisega, vajaks analüüsi ka §-i 11 vajalikkus. HTM-i hinnangul on § 11 vajalik ka tulenevalt PS-ist, mis sätestab püsielanike, kelle keel ei ole eesti keel, õigused asjaajamiskeelele.

<sup>8</sup> [https://pohiseadus.ee/sisu/3475/paragrahv\\_6](https://pohiseadus.ee/sisu/3475/paragrahv_6) ja [https://pohiseadus.ee/sisu/3523/paragrahv\\_52](https://pohiseadus.ee/sisu/3523/paragrahv_52)

<sup>9</sup> [Volikogu töökeel.pdf \(õiguskantsler.ee\)](#)

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 §-is 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 18 lõikega 1** täiendatakse audiovisuaalse teose tõlgitud koopia näitamise nõudeid. Võõrkeelde dubleeritud, sealhulgas pealelugemisega filmide avalik esitamine ja edastamine soodustab vaatajaskonna segregeerumist, kuna eestikeelsed vaatajad võõrkeelde dubleeritud filme üldjuhul vaatama ei lähe. Võõrkeeltest teise võõrkeelde pealeloetud tekstiga filmide avalik esitamine ja edastamine on lubatud vaid laste- ja koguperefilmidele. Käesolev muudatus puudutab filmide avalikku näitamist ega reguleeri kuidagi filmitööstust.

Põhiseaduse § 31 sätestab, et Eesti elanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse, seega kavandatud muudatus piirab ettevõtlusvabadust. Muudatuse tulemusel muutub võõrkeelde dubleeritud, sealhulgas pealelugemisega filmide avalik esitamine ja edastamine lubatavaks vaid laste- ja koguperefilmide puhul. See võib piirata teatud ettevõtjate ärimudeleid, kellel on seni olnud tuluallikaks just võõrkeelsete dubleeringutega ja pealugemisega filmide näitamine. Lisaks antakse Keeleametile volitus algatada väärteomenetlus § 34 alusel, mis lisab järelevalve- ja sanktsioonimehhanismi.

Kuigi kavandatav muudatus puudutab hinnanguliselt väikest osa ettevõtjatest või ettevõtja tegevusest, riive siiski mõningal määral esineb, kuna piiratakse teatud tüüpi teenuste osutamist ja kehtestatakse sisulised keelenõuded konkreetsetele kultuuritegevuse vormile (filmide esitamine) mõju ulatus ettevõtlusvabadusele on väike.

Piirangu eesmärk on toetada eesti keele kasutamist ja nähtavust avalikus ruumis ning soodustada ühiskonna sidusust ja integratsiooni kultuuri kaudu, sealhulgas keeleõppe ja kultuurilise ühisevälja tekkimist. Praeguse praktika jätkamisel (ilma keelenõuete täpsustuseta) säilib olukord, kus osa vaatajatest tarbib kultuuri (filme) ainult oma emakeeles ja ilma kokkupuuteta eesti keelega. See pidurdab eesti keele õppimist ja kasutuselevõttu, samuti lõhestab infovälja.

Meetme sobivus eesmärgi saavutamiseks. Meede on sobiv, kuna see piirab võõrkeelde dubleeritud filmide levikut ning suunab avalikku kultuuriruumi eestikeelsete või eestikeelse tõlkega filme vaatama. Sellega vähendatakse ohtu keelepõhisele segregatsioonile kultuuri tarbimises, mis omakorda mõjutab keelekasutust ja keeleoskuse arengut ühiskonnas. Piirang aitab kaasa seatud eesmärgi saavutamisele – toetada keeleõppe- ja integratsiooniprotsesse ning tugevdada keele rolli avalikus ruumis. Riive on piiratud ulatusega, kuna see mõjutab vaid spetsiifilist valdkonda (filmid, mis on võõrkeeltest teise võõrkeelde dubleeritud). Säte ei keela võõrkeelsete filmide näitamist üldiselt – neid võib edasi näidata eestikeelse subtiitri või tõlkega. Samuti on kavandatud erand laste- ja koguperefilmidele, mis on tihti peamine sihtgrupp dubleeritud filmide puhul. Muudatus ei reguleeri filmitootmist ja reguleerib ainult üldsusele näitamist Eestis.

Muudatus mõjutab vaid üksikuid ettevõtteid, kes tegutsevad filmide avaliku esitamise ja edastamisega ning kelle müügitulu lühiajaliselt võib väheneda, kuid ei välista muud liiki filmide näitamist. Samuti puudutab muudatus vaid osa filmide valikust. Samas ei ole mõju kestev ja sedavõrd suur, et kaaluks üle muudatusest saadava positiivse mõju ühiskonna sidususele. Muudatus suunab kultuuri tarbimisel ühiskonna liikmeid ühte infovälja ega soodusta keele alusel segregeerumist.

Seega on riive väikese ulatusega ja proportsionaalne võrreldes eesmärgiga tugevdada keele rolli avalikus ruumis ja toetada ühiskondlikku lõimumist ning kooskõlas PS-ga olevat eesmärki, mis on seotud PS preambulis ja § 6 väljendatud eesti keele kui riigikeele säilitamise ja arendamise kohustusega.

**Paragrahvi 23 lõike 4** muudatustega ning KeeleS § 23 lõike 4<sup>1</sup> lisamisega tagatakse parem õigusselgus. Muudatus on vaid normitehniline.

Eelnõuga muudetakse KeeleS-i §-i 23 lõiget 4 ning sätestatakse vastav volitusnorm. Kehtivas seaduses on volitusnorm sätestatud §-i 23 lõike 4 teises lauses, millele eelneb volitusnormi täpsustus. Tulenevalt HÕNTE nõudest esitada volitusnorm ühelauselises lõikes, nähakse volitusnormi täpsustav sätte ette järgnevas lõikes.

KeeleS-i §-i 23 lõikega 4 delegeeritakse Vabariigi Valitsusele §-i 23 lõigetes 1 ja 2 nimetatud isikute keeleoskuse nõutava taseme ja kasutamise nõuete kehtestamine.

Keeletaseme ja eesti keele kasutamise nõuete kehtestamine on põhiõiguste (PS § 19 - õigus vabale eneseteostusele, PS § 29 - õigus valida endale tegevusala) riive. PS-i § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt võib riigivõimu teostada üksnes PS-i ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Riigivõimu teostamisena tuleb mõista ka keeleoskustasemete ja keele kasutamise nõuete kehtestamist. See tähendab, et PS-ist tulenevalt tuleb eeltoodud 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).<sup>10</sup> PS-i preambuli kohaselt on riigi üks eesmärke eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade.

PS-i § 52 lõikega 1 on määratud kindlaks, et riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamiskeel on eesti keel. PS-i § 51 lõike 1 alusel on igal õiguspöörduval riigiasutusel, kohalike omavalitsustel ja nende ametiisikutel poole eesti keeles ja saada eestikeelseid vastuseid. PS-i § 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 (KeeleS § 23 lg 1 ja 2) ning volitab Vabariigi Valitsust täpsustama nõutavat taset, lähtudes töö iseloomust ja töö- või ametikoha keelekasutusolukorrast (KeeleS § 23 lg 4 ja 4<sup>1</sup>).

KeeleS-i § 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.

---

<sup>10</sup> <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-1-98>

Nimetatud paragrahvis ei ole seadusandja ette näinud eesti keele valdamise üldist nõuet, nagu KeeleS § 23 lõike 1 puhul, kuid siiski on eelnõusse kavandatud volitus, mis võimaldab Vabariigi Valitsusel täpsustada keelenõudeid ka KeeleS § 23 lõikes 2 sätestatud isikutele. 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). KeeleS-i delegatsiooninormi sisu „Vabariigi Valitsus täpsustab nõutavat taset, lähtudes töö iseloomust ja töö- või ametikoha keelekasutusolukorrast“ on õiguslikult korrektne, sest selle sõnastusega seotakse Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatavad keeleoskuse nõuded tasemega, mis on tööalaseks suhtlemiseks vajalik. Seega täidab kavandatud volitusnorm selget ja täpset eesmärki (nõutava keeleoskuse taseme täpsustamine) ning on piiratud ulatusega (piirangu kehtestamisel tuleb lähtuda isiku töö iseloomust ja töö- või ametikoha keelekasutusolukorrast).

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 „välisspetsialist“ on Siseministeeriumi soovitusel KeeleS-is ühtlustatud välismaalaste seadusega ning terminid on asendatud tippspetsialisti terminiga.

Esmalt aitab see Eestis toimivatel rahvusvahelistel koolieelsetel lasteasutustel ja koolidel<sup>11</sup> tagada neile vajalik välismaalt saabunud õpetajate arv, et pakkuda Eestis kvaliteetset rahvusvahelist haridust. Eesti keele oskus õpetajate kvalifikatsiooninõudena, mille puudumine ei luba kehtiva PGS-i 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.

Võõrkeeleõpetajate 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 vahel.<sup>12</sup> See on oluliselt tõstnud nõudlust eri keelte õpetajate järele, et koolid saaksid pakkuda (enamasti) vene keele kõrval teisigi võõrkeeli. Riikliku õppekava muudatus on viinud võõrkeeleõppe olulise mitmekesisustumiseni (mis on olnud „Eesti keele arengukava 2021–

<sup>11</sup> <https://hm.ee/uldharidus-ja-noored/alus-pohi-ja-keskharidus/rahvusvaheline-haridus-estis>

<sup>12</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/129082014020?leiaKehtiv>, § 15 (3<sup>3</sup>)

2035<sup>13</sup> üks taotlustest). Enamikes Eesti koolides on võõrkeeleõpetajad Eesti taustaga, kuid on keeli, mille õpetajaid kas ei ole Eestis ette valmistatud, ei ole seda tehtud piisaval 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 kehtib riikliku õppekava alusel töötavatele võõrkeeleõpetajatele). 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. Võõrkeeleõpetajatele eesti keele nõuet esimesel viiel aastal mitte kohaldades antakse koolidele võimalus kaasata võõrkeeleõppesse väliseksperthe.

Võõrkeeleõpetajatena 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 võõrkeeleõpetajad. 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 võõrkeeleõpetajaid 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 terminid „välisekspert“ ja „välisspetsialisti“ on loetelus asendatud terminiga „tippspetsialist“. HTM ja Keeleamet saavad regulaarselt päringuid välisspetsialisti ja väliseksperdi mõiste tõlgendamiseks. Kusjuures suur osa juhtumeid on seotud sooviga siduda tavatöö eksperdi staatusega. Seetõttu on mõistlik täpsustada, et eksperdi ja spetsialisti staatuses mõistetakse välismaalaste seaduses määratletud tippspetsialisti. Välismaalaste seaduse § 106 lõike 3 ja § 181 lõike 4 tähenduses on tippspetsialist 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 sooritamise kaasnemat töökorraldust. Eksamite läbiviijate ja hindajate tagamine eksamiprotsessis on eksamite

---

<sup>13</sup> <https://hm.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/ministeerium/strateegilised-alusdokumendid-ja-programmid#eesti-keele-arenguka>

korraldamise lahutamatu osa, mistõttu on otstarbekas anda ka see ülesanne Haridus- ja Noorteametile.

**Paragrahv 24 lõige 6** on uus lõige, millega kehtestatakse riigilõiv eesti keele tasemeeksami sama taseme kolmandale ja järgmistele kordustele, et motiveerida eksaminande põhjalikumalt valmistuma ning vähendada riigi kulusid eksami korraldusele. 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 tulemise 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 töölase keelenõudega inimesed. Kodakondsuse seaduse § 34 lõike 1 alusel on vähemalt 65-aastane Eesti kodakondsuse taotleja vabastatud keeleeksami kirjutamise testist. Kodakondsuse seaduse § 35 lõike 1 alusel on tasemeeksami sooritamisest vabastatud piiratud töövõimega täisealine. Kodakondsuse seaduse § 35 lõike 2 ning haridus- ja teaduministri 13. juuni 2011. a vastu võetud määruse nr 24 „Eesti keele tasemeeksamite ülesehitus ja läbiviimise kord“ § 8 lõike 1 alusel saavad tasemeeksami sooritamisest osaliselt või täielikult vabastust taotleda erivajadustega inimesed, kelle terviseseisundist tulenevalt pole tasemeeksami sooritamine kõigis osaoskustes võimalik. Sellisteks seisunditeks võivad olla näiteks:

- 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 nimetatud määruse kohaselt võimalik terviseseisundi alusel taotleda erisusi eksami sooritamises, kui see võib eksami edukat sooritamist mõjutada.

Eesti keele tasemeeksamite sihtrühm on tööealised isikud, kellel on eesti keele oskust vaja enamasti tõendada nende töökoha iseloomust sõltuvalt. Alaealised saavad eesti keele oskust puudutavad tõendid põhikooli ja ka gümnaasiumi lõpetamisel. Vastavalt KeeleS-i §-i 26 lõikele 1 väljastatakse põhikooli ja gümnaasiumi lõpetamisel eesti keele kui teise keele eksami sooritanule eesti keele tasemeeksami tunnistus PGS-i alusel kehtestatud korras. Kui inimestel 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 töölase eesti keele oskuse tõendamiseks<sup>14</sup>, 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

---

<sup>14</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/127072024003?leiaKehtiv>

keeleoskustasemete olemust ja nende saavutamiseks vajalikku ettevalmistust, käiakse tasemeeksamil vahel ka n-ö 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 sama taseme eksami sooritamisel kolmandat ja järgnevat kordi 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. Eelnõus sätestatud riigilõivu kehtestamine alates kolmandast keeleeksami soorituskorrast samal tasemel kujutab endast isiku põhiõiguste piirangut (PS § 19 riive), kuid see piirang on põhiseaduspärane.

Kavandatud riigilõivu kehtestamise põhiseaduspärasuse põhjendus:

Meetme eesmärk on suunata inimesi paremini ette valmistuma keeleeksamiks, vähendada riigi kulusid korduvate eksamite korraldamisele, piirata süsteemi koormamist n-ö „proovieksamitega“ ning tõsta eksaminandide isiklikku vastutust.

Riigilõivu kehtestamine loob rahalise motiivi sooritada eksam võimalikult väikese korduste arvuga, tõenäoliselt vähendab teadlikult kavandamata või vähese ettevalmistusega eksamitele registreerumist ning soodustab eksamieelsete tugimeetmete (nt konsultatsioonide) kasutamist. Seega meede on sobiv kavandatud eesmärkide saavutamiseks.

Kolmandast korrast kehtiv riigilõiv on vajalik, kuna isikuid vähemkoormavad meetmed ei pruugi sama tõhusalt eesmärki saavutada. Riik võimaldab tasuta konsultatsioone ja kahte tasuta eksamivõimalust. Vähem koormav meede võiks olla nt eksamipiirangute või muu süsteemi administreerimine, kuid need ei saavutaks samal määral rahalist tasakaalu ja motivatsiooni kasvu.

50-eurone riigilõiv seab võrreldes varasemaga täiendava piirangu eksamile pääsemiseks, kuid riigilõivu kohustus rakendub alles kolmandast eksamikatsest. Seega jääb eksamit sooritada soovivale inimesele kaks katset teha eksam ära tasuta. 50-eurone lõiv on võrreldav teiste riigilõivudega ning ei ole ebaproportsionaalset suur võrreldes keskmise eksami maksumusega. Eksamiks hea ettevalmistusega inimestele ei avalda riigilõivu kehtestamine sisulist mõju ega piira kuidagi nende võimalust eksamit sooritada, sest nemad eelduslikult ei pea kolmandale katsele tulema. Samuti jäävad kehtima keeleeksamist vabastamise tingimused. Meede mõjutab ainult kitsast sihtrühm ning kehtestatava riigilõivu suurus on mõistlik.

Tulenevalt eeltoodust võib järeldada, et riigilõivu kehtestamine sama taseme eksami kolmandat ja järgnevat kordi sooritamise eest on soovitud eesmärgi saavutamiseks sobiv meede. Vähempiiravaid alternatiive, mis oleksid sama tõhusad ei leidu. Meetme rakendamisel on ettenähtud ka leevendavaid meetmeid (eksami osaoskustest vabastamise võimalused, tasuta keelekonsultatsioonid). Seega on kavandatud meede põhiseaduspärane.

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. Eesti praktika jääb mõeldukaks võrreldes teiste EL riikidega, kus sarnaste eksamite tasud on kordades kõrgemad.

Lähiriikides on keeleksamid tasulised. Näiteks, 2024. aasta andmetel on Lätis 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.

**Paragrahv 24<sup>1</sup>** on uus säte, millega sätestatakse juurdepääsu regulatsioon eesti keele tasemeeksami eksamitööga seotud teabele.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse 01. septembril 2025. aastal jõustuva muudatusega täiendatakse PGS-i §-ga 32<sup>1</sup>, milles sätestatakse juurdepääsu regulatsioon ühtse põhikooli lõpueksami tööle, gümnaasiumi riigieksami tööle ja eksamitööga seotud teabele. Sarnaselt tuleb kehtestada eesti keele tasemeeksami töödele ja eksamitööga seotud teabele juurdepääsu regulatsioon. Tromsø konventsiooni<sup>15</sup> rakendamine eeldab, et eriseaduses sätestatav täiendav juurdepääsupiirang peab jääma Tromsø konventsiooni artikliga 3 antud raamidesse. Konventsiooni artikkel 3 annab ammendava loetelu põhjustest, millest tulenevalt võib piirata ametlikele dokumentidele juurdepääsu ning liikmesriigil ei ole õigust seda loetelu laiendada.

Eksamitööga seotud teabele juurdepääsu on vajalik piirata, et kaitsta eksamite või testide ausust ning avaliku huvi seisukohalt olulise hindamissüsteemi usaldusväarsust.

Seega tugineb piirang Tromsø konventsiooni artikkel 3 lõike 1 punkti e alusel lubatud, kontrolli- ja järelevalvefunktsioonide piirangule. Kuna eesti keele tasemeeksam on riiklik, standardiseeritud keeleoskuskõude test, mille tulemusi kasutatakse kodakondsuse taotlemisel, haridusse pääsemisel, töökohtadel või elamisõiguse hindamisel, siis on selgelt tegemist olukorraga, kus Tromsø konventsiooni lubatud piirang kehtib.

Eksamitööd, neis kasutatavad eksamiülesanded ning eksamitöö hindamist puudutav teave (eelkõige hindamismõõdi ja hindamisjuhend) on avalik teave vastavalt avaliku teabe seaduse (AvTS) § 3. Põhjendatud on aga sellele teabele juurdepääsu piirata, kui avalikustamine võib kahjustada eksamisüsteemi usaldusväarsust, õiglase hindamise tagamist või eksami ülesannete korduvat kasutamist. Vastavalt AvTS § 35 lg 1 p 19 on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks seaduses sätestatud muu teabe.

Lisanduva paragrahvi lõige 1 näebki ette, et eksamitööd ja nendega seotud teave tunnistatakse asutusesiseseks teabeks, kui selle avalikustamine võib kahjustada eksamisüsteemi usaldusväarsust, õiglase hindamise tagamist või eksami ülesannete korduvat kasutamist.

Juurdepääsupiirangu tähtaega reguleerib AvTS § 40 lg 1, mille järgi asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele kehtestatakse juurdepääsupiirang alates dokumendi koostamisest või saamisest ning kuni vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks. Asutuse juht võib seda tähtaega pikendada kuni viie aasta võrra, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib. Seega saab piirata juurdepääsu eksamitöödele, seal kasutatavatele eksamiülesannetele ning eksamitöö hindamist puudutavale teabele kokku maksimaalselt 10 aastaks.

Eksaminandi enda eksamitöö ja selle hindamist puudutav teave kvalifitseerub isikuandmeteks, millele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus. Seega tuleb teabevaldajal (Haridus- ja Noorteametil) vastavalt AvTS § 35 lg 1 p 12 seada

---

<sup>15</sup> [Ametlikele dokumentidele juurdepääsu Euroopa Nõukogu konventsioon–Riigi Teataja](#)

sellele teabele juurdepääsupiirang AvTS-i § 40 lg 3 ettenähtud tähtjaks (isikuandmeid sisaldavale teabele kehtib juurdepääsupiirang selle saamisest või dokumenteerimisest alates 75 aastat või isiku surmast alates 30 aastat, või kui surma ei ole võimalik tuvastada, siis 110 aastat, alates isiku sünnist).

Lõige 2 näeb ette eksaminandi enda eksamitööga tutvumise korra. Enda eksamitööga saab tutvuda ainult Haridus- ja Noorteameti esindaja juuresolekul. Seda esiteks põhjusel, et hindamisspetsialist saab jagada eksaminandile täiendavaid selgitusi hindamise kohta, mis võivad olla vajalikud selleks, et õpilane mõistaks, miks eksamitöö üksikuid ülesandeid või osasid on vastavalt hinnatud. Samuti on Haridus- ja Noorteameti esindaja juuresolek vajalik selleks, et vähendada võimalust eksamiülesannete kopeerimiseks või muul viisil salvestamiseks, st tagada lõikes 1 nimetatud eesmärgi täitmine (piirata avalikustamist, kuivõrd see võib kahjustada eksamisüsteemi usaldusväärsust, õiglase hindamise tagamist või eksami ülesannete korduvat kasutamist). Lõikes 2 ette nähtud kord piirab Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) 2016/679 (IKÜM) artiklis 15 sätestatud eksaminandi kui andmesubjekti õigust tutvuda oma andmetega. Samas võimaldab sellist piiramist IKÜM art 23 lg 1 punkt (e), kuivõrd piirangu eesmärk on tagada eksamisüsteemi usaldusväärsus ning õiglane hindamine ning võimaldada eksamiülesannete korduvat kasutamist.

Eksamisüsteemi usaldusväärsuse ja õiglase hindamise tagamiseks on vajalik piirata eksaminandi õigust kooskõlas IKÜM artikli 15 alusel täielikult tutvuda ja kopeerida oma eksamitöö sisu. Kuigi andmesubjektil on IKÜM artikli 15 kohaselt õigus tutvuda oma isikuandmetega (sh eksamitöö ja hindamisotsusega), võimaldab IKÜM artikkel 23 liikmesriigil piirata seda õigust, kui piirang on vajalik liidu või liikmesriigi üldise avaliku huvi olulise eesmärgi saavutamiseks. Käesoleval juhul on piirangu eesmärgiks eksamisüsteemi usaldusväärsuse säilitamine, õiglase hindamise tagamine, eksamiülesannete korduvkasutatavuse tagamine, samuti laiemalt avaliku halduse tõhusus ja haridussüsteemi kvaliteet. Kuivõrd keeleeksami ülesannete koostamine ja testide väljatöötamine on keeruline, kallis ja aeganõudev protsess, mille puhul ülesannete kvaliteet ja võrreldavus on seotud standardiseeritud testide korduskasutamisega, siis avalikustamise kaudu kopeeritavus või ülesannete levik tooks kaasa nende varasema aegumise, usaldusväärsuse languse ja hindamise kvaliteedi languse. See ohustaks kogu keeleoskuse hindamise süsteemi toimimist.

Euroopa Andmekaitse-nõukogu juhise kohaselt ei ole lubatav tugineda pelgalt majanduslikele või halduslikele kulutustele kui piirangu õigustusele. Käesoleval juhul ei ole piirang põhjendatud üksnes ressursi- või kulumotiiviga, vaid on suunatud avaliku huvi seisukohalt olulise hindamissüsteemi usaldusväärsuse tagamisele, mis on selgelt laiem eesmärk kui eksamiülesannete tootmise kulu.

Lõike 2 alusel saab eksaminandil endiselt võimalikuks oma eksamitööga tutvumine (IKÜM art 15 põhiõigus), kuid ligipääs toimub kontrollitud tingimustes, Haridus- ja Noorteameti esindaja juuresolekul, koopiategemine, salvestamine ja eksamiülesannete kopeerimine ei ole lubatud. Nii selgitatakse andmesubjektile, miks mingid õigused (nt õigus saada koopiat oma andmetest, IKÜM art 15 lg 3) on piiratud – see on osa läbipaistvast andmekaitsepõhimõttest. Eksaminandile pakutakse siiski võimalus saada selgitusi hindamise kohta, mis aitab mõista hindamise loogikat ning esitada vajadusel vaideid või edasikaebusi. See tähendab, et piirangu kehtestamisega ei tühistata isiku õigust oma andmetega tutvuda, vaid see viiakse läbi reguleeritud kujul.

Paragrahvi 24<sup>1</sup> eesmärk ei ole keelata andmesubjektil oma andmetega tutvuda, vaid tagada, et see toimuks viisil, mis välistab eksamiülesannete süsteemse lekkimise, säiliks hindamise õiglus ja usaldusväärsus, ning piirang vastab nii IKÜM art 23 kui ka Tromsø konventsiooni sätetele. See lähenemine on proportsionaalne (võimaldab tutvuda, aga piirab koopiategemist), õiguspärane ja eesmärgipärane, vastates nii isikuandmete kaitse kui ka läbipaistvuse ja hea halduse nõuetele.

Lisaks muudetakse PGS-i 1. septembril 2025. aastal jõustuvat § 32<sup>1</sup> selliselt, et eesti keele kui teise keele eksamitööga seotud teabele juurdepääs toimub KeeleS-i §-s 24<sup>1</sup> sätestatud alustel ja korras.

**Paragrahvi 25 lõiget 3** muudetakse PGS-i § 33 lõikes 2 sätestatud analoogiat järgides selliselt, et vaidekomisjon teeb vaidlustatud tasemeeksami tulemuse kohta 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 vait 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 terminit „ametiisik“, kuna see on seaduses kasutusel mitme tähendusega ning ebaühtlaselt. Seaduse § 28 lõikes 1 öeldakse, et edaspidi nimetatakse järelevalvet tegevat ametiisikut „keeleametnikuks“. Kuigi samas paragrahvis on keeleametniku termin kasutusel, siis §-s 31 lõikes 2 nimetatakse järelevalve tegijaid kolmanda terminiga „ameti ametiisikuks“. Terminid „järelevalvet tegev ametiisik“ ning „ameti ametiisik“ on segadust tekitavad, kuna eelnõu koostajad soovivad kasutada ametiisiku terminit selle üldises tähenduses, nagu seda on kehtiva KeeleS-i § 31 lõike 1 punktis 4. Nimetatud sättes on ametiisikuna mõeldud isikut, kellel on avaliku ülesande täitmise ametiseisund sõltumata sellest, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel (nt vallavanemad, linnapead, palgalised vallavalitsuse või linnavalitsuse liikmed).

**Paragrahvi 28<sup>3</sup> lõike 4 punkti 2** muudetakse ning sätestatakse, et tegevusloa taotluses tuleb esitada taotluse esitaja kinnitus vajalike õppevahendite ja ka vajaliku õppekeskkonna kohta.

**Paragrahv 30 lõiget 2** täiendatakse kolmanda lausega ning seeläbi antakse Keeleametile pädevus järelevalve teostamisel kontrollida lisaks KeeleS-is sätestatud keelenõuete täitmisele ka muudes seadustes kehtestatud keelenõuete täitmist. Näiteks on sätestatud KOKS-i §-s 41 nõue keelekasutusele kohalikus omavalitsuses, §-s 48<sup>2</sup> nõuded keeleoskusele vallavanemaks või linnapeaks valimisele ja valitsuse liikme kinnitamisele ning §-s 54 nõuded keeleoskusele kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnikele ja töötajatele KeeleS-is ja KeeleS-i alusel antud õigusaktis sätestatud ulatuses. Pädevat haldusorganit nõuete täitmise kontrollimise üle KOKS-is ei nimetata. Eelnõus esitatud täiendava lausega antakse selge viide, kes täidesaatva võimu struktuuris järelevalve ning selle alusel tehtud otsuste eest vastutab.

**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 valla- ja linnavolikogule, valla- ja linnavalitsusele (ehk kohaliku omavalitsuse valitsemisorganitele) ning ametiisikutele.

**Paragrahvi 32** muudatusega tõstetakse sunniraha määra ning kehtestatakse füüsilisele isikule ja juriidilisele isikule erinevad sunniraha määrad. Korrakaitseadus, mille põhimõtteid rakendatakse ka KeeleS-i 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 KeeleS-i, kuid erisus nähakse ette sunniraha rakendamisel juriidiliste isikute ja füüsiliste isikute suhtes. Juriidiliste isikute sunniraha ülemmäär on 9600 eurot, füüsiliste isikute puhul aga 1280 eurot. KeeleS-i § 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 peavad 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 mittekarakteristlik ja seega leebem meede, mille eesmärk on motiveerida füüsilist või juriidilist isikut täitma talle tehtud ettekirjutust. Kuna see on mittekarakteristlik 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 20 aasta jooksul tõusnud, mistõttu ei ole ettekirjutuse täitmine ja seeläbi sunnirahadest hoidumine enam motiveeriv. Vaid 7% järelkontrolli juhtumitest lõpevad sellega, et inimene omandab nõutud keeleoskustaseme. Samuti on praktikas sunniraha määramisel rakendatud pigem leebemat ja nõustavamat 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 tegema ühe-kaheaastaseid pingutusi keele omandamiseks. Sunniraha ülemmäär on püsinud muutumata üle 20 aasta, kuid keskmine brutopalk on selle aja jooksul 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. Kehtivas KeeleS-es on sunniraha ülempiiriks sätestatud nii füüsilisele kui juriidilisele isikule 640 eurot. Kuigi keskmine palk on kahekümne aasta jooksul kasvanud üle nelja korra, ei pea HTM mõistlikuks füüsilistele isikutele sunniraha suurendada neli korda. Arvestama peab, et enamasti määratakse sunniraha teenindussektori töötajatele, kus palgatase on üks madalamaid. HTMi hinnangul on füüsilistele isikutel sunniraha kahekordne suurendamine piisav ning proportsionaalne eesti keele kasutamise nõuete täitmiseks.

KeeleS-i VTKs analüüsiti eestikeelse teeninduse kohustuse täitmise praktikat ja koguti tööandjate tagasisidet. Statistika ja järelevalve praktika analüüs ning tööturu huvipoolte

tagasiside näitas, et sunnimeetmete tõhustamine on vajalik. Tööandjad on samas ka mures, et sunnimeetmete tõstmisega ei muutuks uute töötajate leidmine keerulisemaks, vaid et seletuskirja tasandil saaks reguleeritud 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 tööandjatesse, kes pakuvad ettevõtte sisesid 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 osapoole pingutusi nii järelevalve hetkel kui sellele eelneval perioodil. Järelevalves tuleb arvesse võtta tööandja panust pakkuda oma töötajale eesti keele õppimiseks vajalikke võimalusi (sh näiteks luues keeleõpet toetavat eestikeelset töökeskkonda, töötajate vabastamist tööajast keeleõppeks, keelekursuste korraldamist ja/või nende eest tasumist) 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 (nn mitteasendatavad kohustused) ning mis on seega isikuga lahutamatu seotud. Sunniraha kuulub seega rakendamisele seal, kus kohustuse saab täita meetme adressaat vahetult ise.

Järelevalve hindab tasakaalustatult mõlema osapoole vastutust ning tegevusi eesti keele oskuse saavutamiseks nõutaval tasemel ja rakendab sunnimeetmeid osapoolele, 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 järelkontrollides peaks kasvama, võttes arvesse osapoolte passiivsust ettekirjutust täita, kuid samas ka ettekirjutuse saaja võimekust ettekirjutust täita või sunniraha tasuda. Praktikas on näiteid, kus taotletakse 60-70-eurose sunniraha tasumist osamaksetena. Ettekirjutuse täitmata jätmine automaatselt uuesti määratava sunniraha määra ei suurenda, vaid tekitab kaalumiskoha, kus tuleb võtta arvesse ettekirjutuse saanud isiku motiveeritust ning teisi asjaolusid, mis on kohustuste täitmist takistanud. Tööandja ülesanne on tagada eestikeelne teave ja teenindus. Vajadusel korraldada tööd selliselt, 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 kohusta lepingut lõpetama. Tööandja või lepingu teine pool võib seda teha, kuid soovi korral on võimalik olukord lahendada keeleõppe alustamisega, võttes seega vastutuse töösuhte püsijäämise eest. Seni võib tööandja nt teenindaja töö ümber korraldada ja töötaja tegutseb koos kolleegiga, kes valdab keelt, või töötab selliselt, et ei pea kliendiga otse suhtlema.

**Paragrahvide 33-37** muutmisega tõstetakse KeeleS-i nõuete rikkumistega seotud trahvimäärasid juriidilistele isikutele. Kuna 1. jaanuarist 2025. aastal tõsteti füüsilistele isikutele kohaldatavad trahviühikute määrad 4 eurolt 8 eurole (ehk neid kahekordistades), vajavad proportsionaalset korrigeerimist ka juriidilistele isikutele määratavad rahatrahvid.

Eelistatud järelevalve meetmeks on sunniraha rakendamine. Kui sunniraha eesmärk on motiveerida nõudeid täitma või rikkumisest hoiduma, siis rahatrahvi eesmärk on isikut juba teo eest karistada ning seetõttu peab trahvimäär olema suurem kui sunniraha. Eesmärk on muuta juriidiliste isikute toimepandavad KeeleS-i rikkumised sellise tagajärjega tegudeks, mille eest määratavate trahvide suurus oleks selges seoses õigusrikkumise sisuga. Sanktsiooni ülemmäära tõstmisel on väärtegade menetlejal karistuse suuruse määramisel ka suurem kaalutusruum juhtumi asjaoludega arvestamiseks.

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 KeeleS-is sätestatud väärtegade eest kohaldatavate rahatrahvide määrade arvutamiselega. Praktikas on levinud, et juriidilise isiku rahalise karistuse määr on sageli seotud selle isiku varalise seisundiga või trahvimäär arvestatakse %-na majandusaasta käibest. Kuna mõne ettevõtte käive on väga suur, võib juhtuda, et ka pärast trahvi maksmist jääb rikkumine neile ikkagi kasulikuks. Seetõttu tuleb karistuse ülemmäära tõsta, et muuta trahv selliseks, mis aitaks paremini ennetada rikkumisi, mis muidu ettevõttele kasu tooksid.<sup>16</sup>

KeeleS-i 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.

Ühiskonna ootused järelevalvele on ajas kasvanud. Olukord, kus tööandja saab palgata keelenõuetele mittevastava töötaja, andes võimaluse töökeskkonnas eesti keel vajalikul tasemel kiiremini omandada, toob aga riigile kaasa ootuse tõhustada järelevalvet. Rändetaustaga 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 kõikide vajalike juhtumitega tegeleda, mis võib tekitada karistamatuse tunnet. Nii võib tekkida olukord, kus sunniraha ülemmäära tõstmine ei avalda soovitud mõju, kuna peetakse vähetõenäoliseks, et järelevalve inspektor üldse rikkumise tuvastamiseni jõuab.

Ainult mitteregulatiivsed lahendused ei sobi seetõttu, et probleeme süvendab osaliselt kehtivas seaduses olevate sunnirahade ja trahvimäärade väiksus. Seetõttu ei ole võimalik KeeleS-i muutmata keelenõuete täitmise üle järelevalvet efektiivsemalt rakendada. Sunnimeetmed ei täida enam oma preventiivset ja karistusõiguslikku eesmärki. Rahatrahv ei ole juriidilisele isikule ei hoiatav ega ka mõjus.

Eelnõu kohaselt suurendatakse KeeleS-is 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. Eelnõu koostaja teeb ettepaneku kehtestada juriidiliste isikute rahatrahvi ülemmääraks enamike rikkumiste puhul 10 000 eurot, mis arvestab sunnirahade proportsionaalsust ja on eelnõu koostaja hinnangul

---

<sup>16</sup> Riigikogu XIV koosseisu seaduseelnõu 94 SE seletuskiri, lk 16.

piisavalt preventiivne keelenõuete täitmiseks. Seni kõrgeima trahvimääraga audiovisuaalse teose edastamise ja esitamisega seotud rikkumistele kehtestada rahatrahvi ülemmääraks 15 000 eurot. Selle rikkumise ulatus ja mõju on teistest eelduslikult suurem, mistõttu on põhjendatud ka kõrgem ülemmäär. Küll jääb järelevalvele kohustus kaaluda väärteomenetluses rikkumise mõju ning määrata sellest tulenevalt proportsionaalne rahatrahv. Sunnimeetmete tõstmise eesmärk on suurendada preventiivset mõju, et keelenõuete täitmine oleks motiveeriv.

**Paragrahvi 34 lõiget 1** muudetakse ja täiendatakse, lisades loetellu keeld võõrkeelde dubleeritud audiovisuaalse teose avalikuks esitamiseks või edastamiseks. Rahatrahviga karistatakse edaspidi audiovisuaalse teose võõrkeelde dubleeritud koopia üldsusele kättesaadavaks tegemist, telejaamade võõrkeelse saate või eestikeelse raadiosaate võõrkeelse osa edastamisel. Kuna §-i 18 lõike 1 muudatusega nähakse ette, et audiovisuaalse teose võõrkeelde dubleeritud koopiat võib avalikult esitada ja edastada vaid lastele suunatud teoste puhul, on vajalik täiendada ka vastutuse norme.

**Paragrahvi 35 lõike 1** muutmise ja § 35<sup>1</sup> ja § 35<sup>2</sup> lisamisega seadusesse parandatakse kehtiva KeeleS-i sunnimeetmete peatükis §-i 35 ekslikku ning segadust tekitavat sõnastust. KeeleS § 4 lg 1 järgi on kirjakeele normi kohaldamine nõutav vaid ametlikus suhtluses. Seetõttu vajab § 35 lõike 1 sõnastus 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. JDMi soovitusel on eri liiki rikkumised selgema sõnastuse saamiseks eraldi paragrahvideks jaotatud. Eraldi rikkumisteks saab pidada olulise teabe eesti keeles esitamata jätmise kaubamärgi kasutamisel isiku tegevuskoha tähisena või reklaamis ning olulise võõrkeelse teabe eesti keelde tõlkimata jätmise eest avalikul üritusel. Kaubamärgid on enamasti võõrkeelsed, mistõttu tuleb nendele lisada olulist teavet sisaldav tõlge. Avalikel üritustel, kus teavet edastatakse võõrkeeles ei ole proportsionaalne ja mõistlik nõuda kogu edastatava teabe tõlkimist (nt kontserdil), kuid tuleb tagada oluline teave eesti keeles. Olulise teabe esitamise kohustuse rikkumise eest karistamist reguleerib KeeleS § 35<sup>1</sup>. Kirjakeele normi rikkumise eest ametlikus keelekasutuses rikkumise eest karistamist reguleerib KeeleS § 35<sup>2</sup>.

**Riigilõivuseaduse** muutmise ja täiendamisega seaduse 4. peatüki 1. jagu 5. jaotise ja määratakse eesti keele tasemeeksami samal tasemel kolmandat või enam korda sooritamiseks ja tasumiseks riigilõiv 50 eurot.

**Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse** muutmise ja § 32<sup>1</sup> 1. septembril 2025. aastal jõustuvat redaktsiooni. Paragrahvi sõnastus ühtlustatakse õigusselguse eesmärgil KeeleS §-ga 24<sup>1</sup> ning AvTS-i mõistetega. Sarnaselt nimetatud sättega, tugineb piirang Tromsø konventsiooni artikkel 3 lõike 1 punkti e alusel lubatud, kontrolli- ja järelevalvefunktsioonide piirangule. Eksamitööga seotud teabele juurdepääsu on vajalik piirata, et kaitsta eksamite ausust ning avaliku huvi seisukohalt olulise hindamissüsteemi usaldusväarsust. Kuna põhikooli lõpueksamid ja gümnaasiumi riigieksamid on riiklikult standardiseeritud eksamid, mille tulemusi kasutatakse järgmisesse haridustasemesse

pääsemisel või töökohtadel, siis on selgelt tegemist olukorraga, kus Tromsø konventsiooni lubatud piirang kehtib.

Eksamitööd, neis kasutatavad eksamiülesanded ning eksamitöö hindamist puudutav teave (eelkõige hindamisvõti ja hindamisjuhend) on avalik teave vastavalt avaliku teabe seaduse (AvTS) § 3. Põhjendatud on aga sellele teabele juurdepääsu piirata, kui avalikustamine võib kahjustada eksamisüsteemi usaldusväärsust, õiglase hindamise tagamist või eksami ülesannete korduvat kasutamist. Vastavalt AvTS § 35 lg 1 p 19 on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks seaduses sätestatud muu teabe.

Lõike 1 muudetud sõnastus näebki ette, et eksamitööd ja nendega seotud teave tunnistatakse asutusesiseseks teabeks, kui selle avalikustamine võib kahjustada eksamisüsteemi usaldusväärsust, õiglase hindamise tagamist või eksami ülesannete korduvat kasutamist.

Juurdepääsupiirangu tähtaega reguleerib AvTS § 40 lg 1, mille järgi asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele kehtestatakse juurdepääsupiirang alates dokumendi koostamisest või saamisest ning kuni vajaduse möödumiseni või sündmuse saabumiseni, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks. Asutuse juht võib seda tähtaega pikendada kuni viie aasta võrra, kui juurdepääsupiirangu kehtestamise põhjus püsib. Seega saab piirata juurdepääsu eksamitöödele, seal kasutatavatele eksamiülesannetele ning eksamitöö hindamist puudutavale teabele kokku maksimaalselt 10 aastaks.

Eksaminandi enda eksamitöö ja selle hindamist puudutav teave kvalifitseerub isikuandmeteks, millele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus. Seega tuleb teabevaldajal (Haridus- ja Noorteametil) vastavalt AvTS § 35 lg 1 p 12 seada sellisele teabele juurdepääsupiirang AvTS-i § 40 lg 3 ettenähtud tähtajaks (isikuandmeid sisaldavale teabele kehtib juurdepääsupiirang selle saamisest või dokumenteerimisest alates 75 aastat või isiku surmast alates 30 aastat, või kui surma ei ole võimalik tuvastada, siis 110 aastat, alates isiku sünnist).

Lõike 2 muudetud sõnastus näeb ette eksaminandi enda eksamitööga tutvumise korra (mittejäotunud redaktsioonis lõige 4). Enda eksamitööga saab tutvuda ainult Haridus- ja Noorteameti esindaja juuresolekul. Seda esiteks põhjusel, et hindamisspetsialist saab jagada eksaminandile täiendavaid selgitusi hindamise kohta, mis võivad olla vajalikud selleks, et õpilane mõistaks, miks eksamitöö üksikuid ülesandeid või osasid on vastavalt hinnatud. Samuti on Haridus- ja Noorteameti esindaja juuresolek vajalik selleks, et vähendada võimalust eksamiülesannete kopeerimiseks või muul viisil salvestamiseks, st tagada lõikes 1 nimetatud eesmärgi täitmine (piirata avalikustamist, kuivõrd see võib kahjustada eksamisüsteemi usaldusväärsust, õiglase hindamise tagamist või eksami ülesannete korduvat kasutamist). Lõikes 2 ette nähtud kord piirab Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) 2016/679 (IKÜM) artiklis 15 sätestatud eksaminandi kui andmesubjekti õigust tutvuda oma andmetega. Samas võimaldab sellist piiramist IKÜM art 23 lg 1 punkt (e), kuivõrd piirangu eesmärk on tagada eksamisüsteemi usaldusväärsus ning õiglane hindamine ning võimaldada eksamiülesannete korduvat kasutamist.

Eksamisüsteemi usaldusväärsuse ja õiglase hindamise tagamiseks on vajalik piirata eksaminandi õigust kooskõlas IKÜM artikli 15 alusel täielikult tutvuda ja kopeerida oma eksamitöö sisu. Kuigi andmesubjektil on IKÜM artikli 15 kohaselt õigus tutvuda oma isikuandmetega (sh eksamitöö ja hindamisotsusega), võimaldab IKÜM artikkel 23 liikmesriigil piirata seda õigust, kui piirang on vajalik liidu või liikmesriigi üldise avaliku huvi olulise eesmärgi saavutamiseks.

Käesoleval juhul on piirangu eesmärgiks eksamisüsteemi usaldusväärsuse säilitamine, õiglase hindamise tagamine, eksamiülesannete korduvkasutatavuse tagamine, samuti laiemalt avaliku halduse tõhusus ja haridussüsteemi kvaliteet.

Kuivõrd keeleeksami ülesannete koostamine ja testide väljatöötamine on keeruline, kallis ja aeganõudev protsess, mille puhul ülesannete kvaliteet ja võrreldavus on seotud standardiseeritud testide korduskasutamisega, siis avalikustamise kaudu kopeeritavus või ülesannete levik tooks kaasa nende varasema aegumise, usaldusväärsuse languse ja hindamise kvaliteedi languse. See ohustaks kogu eksamite hindamise süsteemi toimimist.

Euroopa Andmekaitse nõukogu juhise kohaselt ei ole lubatav tugineda pelgalt majanduslikele või halduslikele kulutustele kui piirangu õigustusele. Käesoleval juhul ei ole piirang põhjendatud üksnes ressursi- või kulumotiiviga, vaid on suunatud avaliku huvi seisukohalt olulise hindamissüsteemi usaldusväärsuse tagamisele, mis on selgelt laiem eesmärk kui eksamiülesannete tootmise kulu.

Lõike 2 alusel saab eksaminandil endiselt võimalikuks oma eksamitööga tutvumine (IKÜM art 15 põhiõigus), kuid ligipääs toimub kontrollitud tingimustes, Haridus- ja Noorteameti esindaja juuresolekul, koopiategemine, salvestamine ja eksamiülesannete kopeerimine ei ole lubatud.

Nii selgitatakse andmesubjektile, miks mingid õigused (nt õigus saada koopiat oma andmetest, IKÜM art 15 lg 3) on piiratud – see on osa läbipaistvast andmekaitsepõhimõttest. Eksaminandile pakutakse siiski võimalus saada selgitusi hindamise kohta, mis aitab mõista hindamise loogikat ning esitada vajadusel vaideid. See tähendab, et piirangu kehtestamisega ei tühistata isiku õigust oma andmetega tutvuda, vaid see viiakse läbi reguleeritud kujul.

Paragrahvi 32<sup>1</sup> eesmärk ei ole keelata andmesubjektile oma andmetega tutvuda, vaid tagada, et see toimuks viisil, mis välistab eksamiülesannete süsteemse lekkimise, säiliks hindamise õiglus ja usaldusväärsus, ning piirang vastab nii IKÜM art 23 kui ka Tromsø konventsiooni sätetele. See lähenemine on proportsionaalne (võimaldab tutvuda, aga piirab koopiategemist), õiguspärane ja eesmärgipärane, vastates nii isikuandmete kaitse kui ka läbipaistvuse ja hea halduse nõuetele.

Paragrahvi lõike 3 muudatuste kohaselt juhul, kui lõikes 1 nimetatud eksam on eesti keele kui teise keele eksam, kohaldatakse juurdepääsul KeeleS-i vastavat sätet.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

KeeleS-i muutmise eelnõuga võetakse kasutusele § 23 lõikes 5 termin „tippspetsialist“. Tippspetsialisti käsitatakse seaduse eelnõus samas tähenduses nagu on sätestatud välismaalaste seaduses. Välismaalaste seaduse §-i 106 lõike 1<sup>4</sup> punkti 3 tähenduses on tippspetsialist mis tahes valdkonnas erialast ettevalmistust omav välismaalane, kellele Eestis registreeritud töandja 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 § 190<sup>7</sup> kohaselt peab Euroopa Liidu sinise kaardi (kõrget kvalifikatsiooni nõudval ameti- või töökohal töötamine) kehtivusaajal välismaalasest tippspetsialistile makstav tasu olema 1,24 korda Statistikaameti viimati avaldatud Eesti aasta keskmisest brutokuupalgast.

#### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõul on puutumus Euroopa Liidu kodaniku seaduse<sup>1</sup> vaba liikumise regulatsiooniga. Eelnõuga ei võeta üle Euroopa Liidu õigust. KeeleS-i § 23 lõike 5 muudatuste eesmärk on

tagada töötajate vaba liikumise õiguse teostamine ning kõrvaldada põhjendamatud piirangud, mis keelenõuete kaudu rakenduksid.

## 6. Seaduse mõjud

Eelnõu eesmärk on arendada, säilitada ja kaitsta eesti keelt ning tagada eesti keele kasutamine peamise suhtluskeelena kõikides avaliku elu valdkondades.<sup>17</sup> Eelnõu koostajad on seisukohal, et võimalikud regulatiivsed nõuded on PS-iga kooskõlas ning proportsionaalsed taotletava eesmärgiga. Eesti keel on Eesti ühiskonna toimimise keel, avalik suhtlus toimub riigikeeles (vt PS §-d 51 ja 52). Kui inimene elab riigis, mille keelt ta ei oska või ei oska seda piisavalt hästi, jääb ta ühiskonnaelust eemale ning tal on kesisemad võimalused tööd leida.<sup>18</sup>

Viimastel aastatel on avalikes debattides kõlanud erinevad seisukohad eesti keele positsiooni teemal avalikus ruumis ja teeninduses. On arutletud, kas Eesti avalikus ruumis on proportsionaalselt liiga palju võõrkeelset teavet (nt võõrkeelsed reklaamid ostukeskustes ja sildid ettevõtete ustel jm), väidetud, et eestikeelne teenindus pole igal pool kättesaadav, küsitud, kas eesti keele mitteoskamist tuleks rahaliselt täiendavalt karistada ning kui rangelt tuleks üleüldse eesti keele positsiooni ühiskonnas regulatsioonidega kaitsta. Aasta-aastalt on suurenenud ka Keeleametile esitatud kaebuste arv. Eesti keele positsioon on siiski piisavalt kindel, kuivõrd eesti keel on kaitstud riigikeelena PS-is ning eesti keeles saab tegutseda kõigis sektorites, eesti keeles saab omandada haridust kõigil haridusastmetel ning eestikeelne kultuur ja kirjandus on rikkalik. On tervitatav, et inimesed tunnevad riigikeele pärast muret ning kindlasti vajab pidevat tähelepanu eesti keele oskajate arvu suurendamine, ent üha mitmekesisemaks ja -keelsemaks muutuv ühiskonnas ei tohi lubada kapseldumist. Seega on oluline leida tasakaal riigikeele hoidmise ja kaitsmise ning põhiõiguste ja -vabadustega arvestamise vahel.

KeeleS-i regulatiivsete ja mitteregulatiivsete lahendustega:

- avaliku ruumi keelekasutus paraneb ja kaebuste hulk väheneb (sh eestikeelne teenindus ning töötajate keeleoskuse nõuete täitmine, kaubamärgid ning äri- ja ettevõtet nimed);
- 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. Ennekoike on seaduse mõju riigile ja Eesti ühiskonnale tervikuna. KeeleS ülesanne on kaitsta PS-ga seatud riigikeele staatust ning kasutusala.

KeeleS-i VTK analüüsis eesti keele piirkondlike erikujude seisundit. Mitteregulatiivsete lahendustega tuleb toetada keeleõppe tegevusi ning tagada kasv kõigis murdekeelte rühmades ja vanusegruppides.

### Kavandatav muudatus I: keelevaldkonna korralduse reguleerimine

KeeleS-i § 6 lg 1 ütleb, et keelevaldkonda, sealhulgas keeleõpet, eestikeelse oskussõnavara ja eesti keelele suunatud keeletehnoloogia arendamist ning rakendamist ja eesti keele alast teadus- ja arendustegevust suunab ja koordineerib HTM. Lõige 2 sätestab, et riik toetab eestikeelse

<sup>17</sup> [https://pohiseadus.ee/sisu/3475/paragrahv\\_6](https://pohiseadus.ee/sisu/3475/paragrahv_6)

<sup>18</sup> [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Eestikeelsele%20%C3%B5ppele%20%C3%B4Cleminek.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Eestikeelsele%20%C3%B5ppele%20%C3%B4Cleminek.pdf)

laiale kasutajaskonnale suunatud ja õppeotstarbelise tarkvara kasutamist. Riigis toimunud muudatused on oluliselt mõjutanud keeleõppevaldkonda, sealhulgas täiskasvanute keeleõpet. Valdkonda on vaja tugevamini juhtida ning senine suunamine ja koordineerimine ei taga valdkonna jõulisemat arengut, sh ressursside otstarbekat kasutamist.

Samuti vajab valdkond riigi toetust erinevate projektide, programmide ning stipendiumide abil, kuid KeeleS-is 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 tööjõu nappust. Samuti on mõju elukestva õppe elavnemisele, mis võimaldab rändetaustaga inimestel 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.

Eelnõu muudatuste eesmärk on valdkonna tõhusam juhtimine ja avalike vahendite otstarbekam kasutamine. Valdkonna tõhusam toimimine vähendab riske, et riigiasutustele ja kohalike omavalitsustele võiksid tekkida uued kohustused (nt keeleõppe pakkumine).

Mõju valdkond: sisejulgeolek

Mõju sihtrühm: riik ja Eesti elanikkond

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. Keeleõppe tõhusam korraldus aitab suurendada eesti keele oskajate arvu Eesti ühiskonnas ja seeläbi sotsiaalset sidusust, mis omakorda toetab riigi julgeolekut, omades kaudselt positiivset mõju kogu Eesti arengule. 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 II: 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

KeeleS-iga laieneb eesti keeles asjaajamise nõue avalik-õiguslikele juriidiliste isikutele, valla- ja linnavolikogudele ning valla- ja linnavalitsustele. 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 peab avalik-õiguslik juriidiline isik, kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsus hoolitsema selle eest, et tema asjaajamisega tegelevad inimesed valdavad eesti keelt või vastavalt olukorrale või vajadusele on kaasatud tõlk.

Eestis tegutsevate avalik-õiguslike juriidiliste isikute asjaajamisega tegelevad inimesed valdavalt oskavad eesti keelt ning seetõttu ei tekita eestikeelse asjaajamise nõue olulisi probleeme, st ei too kaasa negatiivset mõju. 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.

Kohalike omavalitsuste tasandil on eesti keele oskusega probleeme vaid üksikutes kohalikes omavalitsustes, kus on enam venekeelset elanikkonda. Muudatustega laieneb eestikeelse asjaajamise nõue valla- ja linnavolikogu ning valla- ja linnavalitsuse 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.

Mõju sihtrühmale on üldjuhul väike. Eesti avaliku sektori asutustes (2024.a seisuga 2334 asutust<sup>19</sup>) eesti keele kasutamise rikkumisi ei esine. Kuid üksikutel juhtudel võib avalik-õigusliku juriidilise isiku esindaja või kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse ametiisik vajada tõlgi abi, et eesti keeles asju ajada.

### **Kavandatav muudatus III: õigus eestikeelsele teenindusele ja teabele**

Mõju valdkond: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju – mõju kaudselt positiivne.

Eesti keele kasutamine peamise suhtluskeelena suurendab ühiskonna sidusust. Muudatus tugevdab eesti keele rolli rahvuskultuuri kandjana ning aitab vältida keelelise segregatsiooni riski.

Mõju valdkond: mõju majandusele

Mõju sihtrühm: ettevõtjad, tööturul osalejad, tööturule sisenejad

Muudatuse eesmärk on suurendada eesti keele oskusega inimeste arvu Eesti ühiskonnas ja seeläbi tagada eesti keele kasutamine kõigis valdkondades. Probleeme eesti keele oskuse nõuete täitmisega on eeskätt teenindavas sektoris, aga ka teistes valdkondades. Riigi ja töandjate 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 (nt teenindus, kaubandus ja veondus) majandust, on otstarbekam keskenduda töandjate mõjutamisele, et töötajad saavutaks eestikeelseks suhtluseks vajaliku eesti keele oskuse. Tööjõuturule sisenemisel keeleoskuse olemasolu kontrollimine omaks ka piirkonniti mõju (nt suuremad linnad, kuhu rändetaustaga isikud koonduvad ja venekeelse püsielanikkonnaga piirkonnad). Töandjad ise on valmis reguleerima olukorda palgatõusude abil nii, et eesti keele oskusega töötaja saab kõrgemat tasu, samuti toetama koostöös riigiga töajast keeleõppes osalemist ja

---

<sup>19</sup> <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus-kinnisvara/riigihaldus/avaliku-sektori-statistika>

muude keeleõpet toetavate tegevustega. 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 2024), sh sektorites, kus eesti keele oskusele ei ole nõudeid seatud. Statistikaameti andmetel on sisseränne Eestisse viimastel aastatel olnud ca 25 000 – 30 000 tööealist inimest aastas, kes valdavalt ei oska eesti keelt. Hetkel on seoses eestikeelsele õppele üleminekuga järelevalve prioriteediks haridustöötajad, mistõttu ei jõuta süsteemselt ja tõhusalt teiste sektoritega tegeleda. Järelevalves reageeritakse peamiselt kaebustele. Tööandjad on mures, et keelenõudeid mittetäitev töötaja ei pruugi aastaid järelevalvesse sattuda. Seetõttu aitaksid suuremad sunnirahad motiveerida eesti keelt omandama. Järelevalves nähakse ette mõistlikud ajad keeleõppeks ja arvestatakse inimese eraelust tulenevaid asjaolusid, mistõttu ei saa meetmeid pidada 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 eesti keelt kõnelevad inimesed 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 ressurssidega. Kõrgemad sunnirahad ja trahvid distsiplineerivad töötajaid ja tööandjaid tegelema eesti keele oskuse nõuete täitmisega ning eelduslikult tuleb Keeleametil teha vähem järelkontrolli ja seeläbi saab amet keskenduda uutele juhtumitele. Järelkontrollidest vabanev ressurss on võimalik suunata uute valdkondade süsteemsemale kontrollile. Kõrgemad sunnirahad ja trahvid peaksid mõjutama füüsilisi isikuid eesti keelt omandama ja ettekirjutusi täitma ning juriidilisi isikuid hoolikamalt töötajaskonda valima, et keelenõudeid täita. See omakorda vähendab kaebuste hulka ning Keeleamet saab rohkem pühenduda valdkondlike järelevalvete kavandamisele ja läbiviimisele. Kuivõrd kõrgemad sunnimeetmed rakenduvad alles 2026. aastal, siis avaldub mõju viibega.

#### **Kavandatav muudatus IV: eesti keele tasemeeksamite korraldus ja riigilõivu kehtestamine**

Mõju valdkond: sotsiaalne

Mõju sihtrühm: eesti keele eksami sooritajad, keeleõppe pakkujad

Kuna 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 eksamile tulemist

hoolikamalt läbi mõtlema. Vähemalt 65-aastane kodakondsuse taotleja ja erinevat liiki puudega inimesed 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. Keeleamet on 1. märtsi 2025. aasta seisuga andnud täiskasvanute eesti keele tasemeeksamiks ettevalmistavate kursuste läbiviimise õiguse 170 keeleõppe pakkujale. Seega avaldab muudatus kaudselt positiivset mõju täiskasvanute keeleõppe kvaliteedile. Samuti avaldab muudatus positiivset mõju keeleõppijatele, kelle motivatsioon eesti keele tasemeeksamiks valmistuda tõuseb, et vältida kohustust riigilõivu tasuda.

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. Kui keeleõppija on kahel esimesel eksamikorral ebapiisava tulemuse saavutanud ja ei oma motivatsiooni eesti keelt omandada, võib ta eesti keele oskuse omandamisel muutuda passiivseks, kuid hinnanguliselt on see mõju vähene. Aastatel 2019–2023 tegi sama taseme eksamit kolm ja enam korda vaid 7,58% eksami sooritajatest, mis on 2092 inimest. 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 kaasnevaid kulusid.

Lühiajaline ja vähene mõju võib olla nendele noortele, kes põhikooli lõpuks eesti keele tasemeeksamit ei soorita. 2023/2024. õppeaastal oli selliseid noori 47% eesti keele kui teise keele eksami sooritajatest, kuid kaks kolmandikku neist jätkavad õpinguid ja õpitee lõpuks omandavad eesti keele oskuse. Eestikeelsele haridusel üleminekuga laheneb olukord, kus üldharidusest väljuvad riigikeelt mitteoskavad noored.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste korraldusele

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

Levinud on ka praktika, et registreerunu ei tühista eksamisoovi, vaid saadab pärast eksamit arstitõendi ja registreerub kohe uuele eksamile. Kõigi nende puhul on eksamikorraldusega seotud kulu juba tehtud. Eesti keele tasemeeksamite korralduse eest vastutab Haridus- ja Noorteamet. Muudatus mõjutab ennekõike Haridus- ja Noorteameti töökorraldust.

### **Kavandatav muudatus V: 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 inimesi tegema ühe- või kaheaastaseid pingutusi keele omandamiseks. Tulemused avalduvad ka Keeleameti 2023. aasta tegevuse aruandes, milles selgub, et keeleoskusuõuete 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 ilmsel, et 943 ettekirjutuse saanud töötajast on vaid 63 (7%) ettekirjutuse täitnud. Ka järelkontrollis tehtavad ettekirjutused pole olnud piisavalt motiveerivad keeleoskuse parandamiseks. Sunnirahade määramisel lähtutakse proportsionaalsusest ning aluseks on isiku sissetulek. Koos sunniraha määra tõstmisega vajab korrastamist ka järelevalve praktika, et järelkontrollides määratavaid sunnirahasid õiguspäraselt suurendada.

Viimase kümne aasta jooksul ei ole väärteomenetlusi 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 inimesed käituvad seaduskuulekamalt ja on motiveeritumad eesti keelt õppima, ettevõtted loovad selleks soodustavaid tingimusi ning hoiavad ettekirjutustest või väärteo toimepanemisest. Nii sunniraha kui ka trahvi suurus avaldab otsust mõju inimese toimetulekule. 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 keeleoskusega inimesed tunnevad ennast suhteliselt turvaliselt, sest arvatakse, et järelevalve nendeni kunagi ei jõua. Seetõttu hindab eelnõu koostaja, et ainuüksi sunniraha või trahvimäära tõstmine inimesi 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 avaldamiseks on vaja korrastada ka täiskasvanute eesti keele õppe süsteemi, et eesti keele õppe võimalused toetaksid riigikeele omandamise õpiteed ja ettekirjutuse täitmist.

Muudatustega kaasneb ebasoovitav risk, et suuremat sunniraha ega rahatrahvi ei suudeta tasuda ning ei asuta 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 mitteoskajaid. 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 keelenõuete isikuid.

Suurt mõju avaldab regulatsioon muukeelsete kollektiividega töökeskkondadele, kus on nõutud teatud taseme riigikeele oskus, kuid see võib jääda vajaka suuremal osal töäjõust. Suure osa personali keeleõppesse suunamine võib häirida töökorraldust (nt vahetustega töö puhul). Mõju

aitab leevendada keeleõppe korraldamine asutuses kohapeal ja iseõppimisele motiveerimine. Ettevõtjal on tööjõu valikul vaja senisest enam tähelepanu pöörata kandideerija keeleoskusele. Eelnõuga kaasneb mõningane majanduslik mõju ettevõtetele ja asutustele, kellel on kohustus kontrollida inimeste keelenõuet või korraldada töö ümber selliselt, et eestikeelne teenindus oleks tagatud. Teenindussektori osakaal Eesti majanduses on viimase kümne aasta jooksul püsinud üle 70%. Sestap on regulatsiooni mõju tuntav just selles sektoris. Keelenõuete tagamiseks tehtavad ümberkorraldused ei suurenda ettevõtete halduskoormust, kuna seda tuleb teha ka hetkel kehtiva regulatsiooni puhul. Küll aga motiveerivad kõrgemad sunnimeetmete määrad ettevõtjaid regulatsiooni tõsisemalt täitma. Samuti tuleb neil täita KeeleS-ist tulenevaid muid nõudeid (reklaamid, viidad, sildid jne). Samas on nimetatud kohustused olnud ettevõtetal ja asutustel ka seni, uusi keelenõudeid eelnõuga juurde ei looda.

Tööandjate huvi on parandada suhtumist keeleõppesse ning oluline on tõsta õppija enda vastutust. Tööjõuturule sisenemisel keeleoskuse olemasolu kontrollimine piiraks tuhandete inimeste tööturule jõudmist ning mõjutaks märkimisväärselt mitmetes sektorites majandust. Otstarbekam on keskenduda tööandjate mõjutamisele, et töötajad saavutaksid eestikeelseks suhtluseks vajaliku keeleoskuse. Tööandjad ise on valmis reguleerima olukorda palgatõusu 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 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 inimesi või kes ei ole suutnud oma tööd ümber korraldada. Tasub märkida, et sunniraha ei määrata kohe esimese järelevalve tulemusel. Sunniraha ja rahatrahv ähvardab neid, 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. Pikemas perspektiivis, kui sunnirahade ja trahvide määrad tõusevad, on isikud õiguskäulekamad ning panevad vähem rikkumisi toime. See annab Keeleametile võimaluse pöörata suuremat tähelepanu teavitus- ja ennetustööle. Selle tulemusena kasvab eesti keele kasutamine ühiskonnas.

Ebasoovitav risk seisneb selles, kui Keeleameti tööd ei õnnestu korraldada nii, et oleks kaetud võimalikult lai järelevalvatavate ring. Täna on eestikeelsele õppele üleminekuga seoses 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 KeeleS-i 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 inimeste emakeel ei ole eesti keel. Sellisteks piirkondadeks on eelkõige Ida-Virumaa ja Harjumaa. Eestikeelsele haridusele üleminekuga laheneb olukord, kus üldharidusest väljuvad riigikeelt mitteoskavad noored. Selliseid noori on ca 47 eesti keele kui teise keele eksami sooritajatest, kuid kaks kolmandikku neist jätkavad õpinguid ja õpitee lõpuks omandavad eesti keele. Läbi rände lisandub tööjõuturule iga aasta samuti tuhandeid inimesi. Nt ainuüksi lühiajalise töötamise registreerimise otsuseid tehti 2023. aastal ühtekokku 7060 inimesele. Samas ei asu kõik rändetaustaga inimesed tööle eesti keele oskust nõudvatele ametikohtadele.

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 inimese 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 VI: väliseksperdi eesti keele oskuse nõuded**

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

2023. aastal registreeriti 494 tippspetsialisti alusega tähtjalist 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 palju inimesi, 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: tähtjaliselt 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 ebaoproportsionaalselt 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. Seejuures keelenõuete nõo tähtjaline seadmine motiveerib neid pikema Eestisse jäämise soovi korral ka riigikeele oskuse omandama.

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 tähtjaliselt riigis viibivatele õpetajate ja akadeemiliste töötajate jaoks.

Eesti eesmärk on olla avatud uutele teadmistele 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 VII: 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 käivitatud ja seetõttu ei saa eeldada, et eesti keele mõistmine ühiskonnas tervikuna on sedavõrd heal tasemel, et eesti keelde dubleeritud filmidest saadaks kohe aru. Eriti puudutab see Harjumaa ja Ida-Virumaa lapsi. Eelnõu koostajad loodavad, et koos eestikeelsele õppele üleminekuga väheneb vajadus 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 lühiajaliselt, kuid hinnanguliselt ei ole mõju kestev ja sedavõrd suur, et kaaluks üle muudatusest saadava positiivse mõju ühiskonna sidususele. Muudatusel võib olla lühiajaline negatiivne majanduslik mõju üksikutele ettevõtetele.

Mõju valdkond: regionaalareng – lühiajaline negatiivne mõju.

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

## **7. Seaduse rakendamisega 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 töandjaid, 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 enam 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. Perioodil 2019–2023 oli kolm ja enam korda eksamit sooritanute eksamikulu kokku 589 500 eurot. Kolm ja enam korda sooritas sel perioodil eksamit 2092 eksaminandi. Kokku käidi kolmandat ja enam korda eksamit sooritamas 6588 korda. Ühe sellise eksamisoorituse arvestuslik keskmine kulu riigile oli 90 eurot. Kui nende soorituste puhul oleks kehtinud riigilõiv, oleks see tähendanud riigi kulu olulist vähenemist: iga sellise soorituse hind oleks riigile olnud 50 eurot soodsam ehk vaid 40 eurot ühe osaluse kohta. Nii

oleks antud perioodil eksamikulusid riigilõivude laekumise arvelt saanud vähendada 329 000 eurot (u 66 000 eurot aastas). Kuivõrd riigilõivu kehtestamise eesmärk on suunata eksaminande eksamil osalemist enam läbi mõtlema, on muudatuse eelistatud mõju, et edaspidi on kolm ja enam korda eksamil käivaid isikuid senisest vähem. Nii oleks lõivu laekumine küll väiksem, kuid riik ei pea tegema kulutusi osalejate eksamineerimiseks. Arvestades olulist tõusu eksaminandide arvudes, võib riigilõivu kehtestamata jäämisel ennustada kolm ja enam korda eksamil käivate inimeste arvu tõusu (nt on 2020. ja 2024. aasta võrdluses üldine eksamil osamine kasvanud 230%, vastavalt 4594 ja 10540). See tooks täiendavaid kulusid tasemeeksamite korraldusse.

## **8. Rakendusaktid**

### **8.1. Seaduses sisalduvad volitusnormid**

Eelnõu sisaldab volitusnorme valdkonna eest vastutavale ministrile (haridus- ja teadusministrile) keelevaldkonna toetuste ja stipendiumide regulatsiooni kehtestamiseks. Rakendusakte ei ole seletuskirjale lisatud põhjusel, et olemasolevad määrused erinevate keeletoetuste kohta on antud välja RES § 53<sup>1</sup> lõike 1 alusel. RES-i kasutati seni asendusvolitusena, kuna KeeleS ei sisaldanud valdkondlikku volitusnormi. Käesoleva eelnõuga luuakse vastavad volitusnormid KeeleS § 6 lõigetes 3 ja 4 ning tulevikus uuendatakse määrused KeeleS-i alusel, mistõttu praeguste määruste esitamine näidiseks ei oleks asjakohane. Samuti annab volitusnormi mittesihhipäraselt kasutatud toetuste ja stipendiumide tagasinõuete korra kehtestamiseks.

### **8.2. 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“.

## **9. Seaduse jõustumine**

Tasemeeksamitele riigilõivu kehtestamisega seotud muudatused jõustuvad alates 1. jaanuarist 2027. aastal. Muudatustega kohanemiseks vajab sihtrühm üleminekuaega, kuna tehtavad muudatused toovad sihtrühmale kaasa kohustuse oma tegevust ümber korraldada.

Sunniraha määrade tõus jõustatakse 1. juulil 2026. aastal. Kuna eelnõu eeldatav vastuvõtmine toimub 2025. aasta lõpus, jääks seaduse jõustumisel näiteks juba 1. jaanuaril 2026. a inimestele, asutustele ja võimalikele rakendajatele väga piiratud aeg uute sunnirahadega kohanemiseks. Seetõttu on muudatuste jõustumine planeeritud 1. juulile 2026. aastal, mis annab vähemalt kuuekuulise kohanemisperioodi. Selline ajastus tagab õiguskindluse, väldib ootamatut sunnirahade muutust uue aasta alguses ning võimaldab teha vajalikud muudatused info- ja menetlussüsteemides, samuti võimaldab korraldada teavitustegevusi ning vajadusel koolitusi. Jõustumine aasta keskelt võimaldab seadust rakendada sujuvalt, ilma et see tekitaks praktikas ebamõistlikke üleminekuraskusi.

Muus osas jõustub seadus üldises korras, sest kavandatud muudatused ei too endaga kaasa põhimõttelisi muudatusi võrreldes varem kehtinud korraga, mistõttu ei ole tarvis lisaega muudatustega tutvumiseks ja kohanemiseks ning nende jõustumine tavakorras on õigustatud.

## 10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [24-1271/01](#) ning arvamuse avaldamiseks Eesti Keelenõukogule, Eesti Töötukassale, Eesti Töandjate 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 Viipekeeleletõlkide Kutseühingule, Eesti Viipekeele Seltsile, Eesti Noorteühenduste Liidule, Eesti Kunstiakadeemiale, Eesti Maaülikoolile, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemiale, Tallinna Tehnikaülikoolile, Tallinna Ülikoolile ning Tartu Ülikoolile.

Eelnõu kohta esitasid märkused Eesti Keelenõukogu, Eesti Töötukassa, Eesti Töandjate Keskliit, Eesti Kaupmeeste Liit, Eesti Hotellide ja Restoranide Liit, Eesti Teenindus- ja Kaubandustöötajate Ametiühing, Tallinna Tehnikaülikool, Tartu Ülikool, Tallinna Ülikool, Võru Instituut, Võru Kongressi Vanemate Kogu, Eesti Puuetega Inimeste Koda, Eesti Kurtide Liit, Eesti Viipekeele Selts ja Eesti Viipekeeleletõlkide Kutseühing. Kooskõlastustabel esitatud märkuste kohta on seletuskirja lisas. Eelnõu ja rakendusaktide koostamisse on olnud kaasatud ka Keele Instituudi esindajad.

---

Algatab Vabariigi Valitsus 6. oktoobril 2025. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik