



SISEMINISTEERIUM

Kodakondsuse seaduses sätestatud keeleõppe korraldamise ülesande täitmise üleandmine Integratsiooni Sihtasutusele

Analüüs

2020

Sisukord

1. Sissejuhatus	3
2. Analüüsi eesmärk	4
3. Ülevaade hetkeolukorrast	5
3.1. Eesti keele õppe võimalused.....	5
3.2. Keeleõpe Eesti kodakondsuse taotlemiseks	6
4. Õiguslik analüüs.....	7
4.1 Asjassepuutuv põhiseaduslik regulatsioon	7
4.2 Kaalutlused avaliku ülesande üleandmisel	8
4.3 Lepingu liigi valimine	10
4.4 Tasu avaliku ülesande täitmise eest.....	10
5. Haldusülesande täitmise järjepidevuse ja kvaliteedi tagamine ning riskide maandamine ...	11
6. Kaasnevad kulud ja tulud	11
7. INSA kaudu keeleõppelepingu sõlmimise protsessi kirjeldus	12

1. Sissejuhatus

Kodakondsuse seadusest (edaspidi *KodS*) tulenevalt korraldab Sisekaitseakadeemia (edaspidi *SKA*) keeleõpet Eesti kodakondsust soovivatele välismaalastele. KodS-is sätestatu kohaselt pakub SKA eesti keelt kodakondsuse saamise eesmärgil õppida soovivale välismaalasele lepingut, milles nähakse ette poolte õigused ja kohustused keeleõppe ja hüvitise saamiseks.

2019. aastal käivitati KodS § 8² alusel keeleõppe korraldamise programm Sisekaitseakadeemia eestvedamisel, et tagada programmi käivitamine esimesel võimalusel. Vastava seadusmuudatuse väljatöötamisel 2018. aastal nähti samas ka ette võimalus sõlmida keeleõppe korraldamiseks haldusleping juhaks, kui tekib vajadus leida seaduses sätestatud ülesande täitmise tagamiseks optimaalne partner, kellel on sihtgrupile pakutava keeleõppe alal valdkonnaspetsiifilised teadmised ja koostiste korraldamiseks vajalik ressurss.

Keeleõppe korralduse võimalikul muutmisel on arvestatud asjaoluga, et eesti keele õpetamine ei ole SKA põhiülesanne ning ülesande täitmise üleandmine INSA-le võimaldab riigi dubleerivate tegevuste vähendamist, teenuse paremat koordineerimist ja korraldamist. INSA on lõimumistegevustele suunatud asutus, kes läbi erinevate tegevuste ja rakendusplaanide täidab eesmärgi, et Eestis elavad inimesed jagaksid ühiseid väärtusi, osaleksid aktiivselt kodanikuühiskonnas ja et Eestis elavatel rahvusrühmadel oleksid võimalused säilitada oma emakeelt ja kultuuri.

Keeleõppe korraldust on tänaseks teostatud SKA vahendusel 2 aastat ning tegevuse võimendamiseks/laihaardelisemaks eesmärgi tagamiseks on täiendavalt analüüsitud Eestis pakutavaid riiklikult tagatud keeleõppe võimalusi. Riigikontroll jutis 2019. aastal tähelepanu eesti keele õppe korraldamise killustatusele ja muuhulgas välja toonud, et eri ministeeriumid ja organisatsioonid konkureerivad samadele vähestele õpetajatele ja löövad üksteiselt õpetajaid üle.¹ Riigikontroll tõi välja tegevuste dubleerimise ja raha ebaefektiivse kasutamise riski.²

Eesti keele õpet kodakondsuse taotlemiseks on võimalik efektiivselt korraldada ilma tegevuste dubleerimiseta mitmes asutuses. Oleme kaardistanud keeleõpet osutavad asutused ja võimalused ning leiame, et kõige tõhusam oleks teenust korraldada Integratsiooni Sihtasutuse (edaspidi *INSA*) vahendusel. Praegu tegeleb INSA peamiselt tasuta eesti keele õppe võimaluste pakkumisega täiskasvanuile. 2018.aastal loodi INSA koosseisus eesti keele majad nii Tallinnas kui Narvas.

Eesti keele maja on koht, kus erinevast rahvusest ja eri emakeelega inimestel on võimalus õppida ja harjutada eesti keelt ja tutvuda eesti kultuuriga ning saada praktilist nõu Eestis

¹ Riigikontroll: täiskasvanute eesti keele õppe korraldus vajab selget vastutajat. Arvutivõrgus: <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/1073/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>

² Täiskasvanute eesti keele õppe korraldus ja riiklik rahastamine, lk 4. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 21.08.2019.

elamise, õppimise ja töötamise teemadel. Eesti keele majad pakuvad erinevaid keeleõppe võimalusi.

- Keelekursused – keele õppimine grupis kogenud õpetaja juhendamisel.
- Tandemõpe – keeleõpe, kus saad eesti keelt õppida koos eestlasega, kes omakorda soovib õppida Sinu emakeelt.
- Keelekohvikud – võimalus vabas vormis erinevatel teemadel suhelda ja oma keeluskust rikastada.
- Eesti keele ja kultuuri tundmise klubid – keelepraktika erinevate kultuurisündmuste küllastamise kaudu.
- Õpikojad – hea võimalus neile, kes tahavad vabamas õhkkonnas igapäevastel teemadel suhelda ja erinevates valdkondades teadmisi omandada.
- Digiõpe - iseseisev õpe veebikeskkonnas.

Analüüsi on koostanud Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna õigusnõunik Kaspar Lepper (kaspar.lepper@siseministeerium.ee, tel 612 5016) ja nõunik Koidu Mesilane (koidu.mesilane@siseministeerium.ee, tel 612 5081). Analüüsi koostamisse on olnud kaasatud Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*), SKA, INSA ja Kultuuriministeerium (edaspidi *KuM*), kes on andnud andmeid ja/või arvamusi.

2. Analüüsi eesmärk

Käesoleva analüüsi eesmärk on analüüsida halduslepingu alusel KodS §-s 8² sätestatud keeleõppe korraldamise ülesande täitmise üleandmist INSA-le.

Halduskoostöö seaduse (edaspidi *HKTS*) § 5 lõike 2 kohaselt korraldab enne haldusülesande täitmiseks volitamise otsustamist haldusülesande täitmist volitama õigustatud ametiisik või organ analüüsi koostamise, mis sisaldab täitmiseks volitamise tingimuste majanduslikke arvestusi ja riigile või kohalikule omavalitsusele kaasnevate kulutuste suurust, haldusülesande täitmise järjepidevuse ja kvaliteedi tagamise abinõusid ning haldusülesande täitmiseks volitamise tingitud õiguslikku ja faktilist mõju isikutele, kelle suhtes täitmiseks volitatavat haldusülesannet täidetakse.

HKTS § 12 lõike 1 kohaselt tuleb kontrollida INSA usaldusväärust, mida sama paragrahvi lõike 2 kohaselt kinnitavad muu hulgas järgmised asjaolud:

- 1) tal on võimalik kasutada haldusülesannete täitmiseks vajaminevaid tehnilisi vahendeid, tal on nõutavate teadmiste ja oskustega töötajad ning muud eeldused ja kogemused volitatava haldusülesande täitmiseks;
- 2) tema suhtes ei ole algatatud likvideerimist ega pankrotimenetlust;
- 3) ei esine asjaolusid, mis võivad põhjustada tema püsiva maksejõuetuse või tema tegevuse lõpetamise;
- 4) tema kohta ei ole karistusandmeid karistusregistris;
- 5) ta ei ole oluliselt rikkunud temaga sõlmitud halduslepinguid või riigihanke teostamiseks sõlmitud hankelepinguid;
- 6) tal ei ole maksuvõlga, sealhulgas ajatatud maksuvõlga, ega lõivude, trahvide või sundkindlustuse maksete võlgnevust.

3. Ülevaade hetkeolukorrast

3.1. Eesti keele õppe võimalused

Eri sihtrühmadele pakuvad täiskasvanute eesti keele õppe võimalusi eri ministeeriumid ja nende allasutused, nagu:

- 1) KuM ja INSA – vähelõimunud püsielanikud ja uussisserändajad;
- 2) Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi *HTM*) – haridus- ja avaliku sektori töötajad;
- 3) Sotsiaalministeerium ja Eesti Töötukassa – töötud ja tõrjutusriskis olevad inimesed;
- 4) Justiitsministeerium – kinnipeetavad;
- 5) Siseministeerium (edaspidi *SiM*) – uussisserändajad, sh rahvusvahelise kaitse saajad, ja Eesti kodakondsuse taotlejad.

Peamine eesti keele õppe võimaluste pakkuja ning õppevõimaluste koordineerija on olnud INSA, kelle kaudu on rakendatud Euroopa Sotsiaalfondi (edaspidi *ESF*) toel keeleõppe arendamise programme.

Ajavahemikul 2011–2014 eraldati INSA vahendusel eesti keele õppimiseks ligi 4 miljonit eurot. Keeleõppe rahastajad olid ESF, Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fond, HTM ja KuM.

Ka praegu tegeleb eesti keele õppe tasuta võimaluste pakkumisega täiskasvanuile peamiselt INSA, kes korraldab ja koordineerib hanke korras nii tasuta eesti keele kursuste pakkumist, keelekohvikuid kui ka keeleklubisid. Lisaks pakuvad INSA eesti keele majades töötavad 16 eesti keele õpetajat erinevaid keeleõppe võimalusi (kursused, tandemõpe, suhtlusklubi, lugemisklubi jm keeleõpet toetavad tegevused).

Struktuurivahendite 2014–2020 perioodil rahastatakse eesti keele õppe võimalusi ESF-i toetusest projekti „Eesti ühiskonnas lõimumist toetavateks tegevusteks toetuse andmise tingimused“ kaudu, aga ka riigieelarvest rahastatud eesti keele majade kaudu Tallinnas ja Narvas. Peamiseks keeleõppe sihtrühmaks on INSA-l seni olnud vähelõimunud püsielanikud (st venekeelne elanikkond eelkõige Ida-Virumaal ja Harjumaal). INSA pakub A1-C1 taseme keeleõpet. 2017. aastal osales kursustel kokku 2583 inimest, 2018. aastal osales kokku 2774 inimest, 2019. aastal osales eesti keele kursustel 2272 inimest.

Lisaks toimub INSA eesti keele majades ja esindustes elanike keelealane nõustamine. Kliendid saavad konsultatsioone erinevates küsimustes, mis puudutavad lõimumist ja keeleõpet. Perioodil 2015-2019 on INSA nõustamisteenuses osalenud 9312 isikut. Kursustele soovijatega tehakse süvanõustamist, mille käigus kaardistatakse nende keeleõppe eeldused, vajadused ja motivatsioon ning leitakse sobivaim õppevorm

Peale INSA kaudu pakutavate võimaluste on täiskasvanutel võimalus riigi abil õppida eesti keelt ka iseseisvalt. Eesti keele iseseisvaks õppeks on loodud mitu veebipõhist õppevara. Näiteks on HTM-i abil valminud tasuta e-kursuse „Keelekliik“ vahendusel võimalik vene ja inglise keele baasil omandada eesti keel kuni A2-tasemeni. HTM on välja töötanud ka

jätukursuse B1 tasemel nimega „Keeletee“. Samuti toetavad iseseisvat eesti keele õppimist INSA korraldatud keele- ja kultuurikohvikud.

Täiskasvanutele pakub eesti keele õppe võimalusi tööturukoolituste kaudu ka Eesti Töötukassa. Tööturukoolitusel saavad Töötukassas arvele võtnud isikud osaleda eelkõige siis, kui nad pole vaatamata töötamiseks tööd leidnud ja konsultandi juures töötusloa taotlemisel on selgunud, et töölesaamine eeldab uute teadmiste või oskuste omandamist või olemasolevate täiendamist, sh eesti keele oskuse omandamist. Koolitust võimaldatakse neile, kes otsivad tööd ja on Töötukassas registreeritud töötuna või koondamisteatega töötajana või vanaduspensionialise registreeritud töötajana ja kes ei ole tööga hõivatud.

Töötukassa kaudu on eesti keelt võimalik õppida kõikidel keeleoskustasemetel ja mitmesugustes õppevormides (tavaõpe, intensiivõpe, tööalane eesti keele õpe, eesti keele õpe teenindajatele, tasemeeksamiks ettevalmistavad täienduskoolitused jne). Töötukassa tellitud eesti keele koolitused kestavad üldjuhul 160–300 tundi.

Lisaks toetatakse HTM-i kaudu Ida-Viru haridustöötajate B2- ja C1-taseme eesti keele õpet, samuti on kohalikel omavalitsustel olnud võimalik taotleda Sihtasutusest Innove keeleõppeabi kõigile kohaliku omavalitsuse haldusalas elavatele täiskasvanuile, kes seda vajavad.

Riigikontrolli läbiviidud audit näitab, et riik toetab täiskasvanute eesti keele kui teise keele õpet viie ministeeriumi 32 tegevuse kaudu, kuid keeleõppe selget eestvedajat ei ole.³ Riigikontroll soovitas muu hulgas hinnata, millises osas vajavad ülesanded täpsustamist ning kas ja millistes küsimustes oleks otstarbekas muuta valdkonna eestvedamine ja juhtimine kesksmaks.⁴

INSA on tegutsenud ja olnud eesti keele õpetamisel tegev alates 1998. aastast ning omandanud kontakte/partnereid – teab hinnata nende kvaliteeti ja võimekust ning on omandanud kompetentsi keeleõppe korraldamisel. Seejuures on ka subjektide ring ja nende profiil kõige lähedasem kõnelusele projektile – teised pakuvad keeleõpet väga kitsa profiiliga kasutajatele.

3.2. Keeleõpe Eesti kodakondsuse taotlemiseks

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on keeleõpe, mida alates 2019. aastast korraldab SKA vähemalt viis aastat Eestis seaduslikult elanud välismaalastele, kes vastavad põhilistele kodakondsuse taotlemise tingimustele ja kes soovivad taotleda Eesti kodakondsust. Keeleõpe on välismaalasele tasuta ning riik võimaldab talle hüvitist ajal, kui ta on töödandjaga kokkuleppel saanud keeleõppeks tasustamata õppepuhkust. Soovijatega sõlmitakse keeleõppelepingud.

Keeleõppelepingut võimaldatakse sõlmida inimesega:

1) kes on vähemalt 15-aastane;

³ Riigikontroll: täiskasvanute eesti keele õppe korraldus vajab selget vastutajat. Arvutivõrgus: <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/1073/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>

⁴ Täiskasvanute eesti keele õppe korraldus ja riiklik rahastamine, lk 18. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 21.08.2019.

- 2) kes on elanud Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel vähemalt viis aastat;
- 3) kes ei ole viimase kahe aasta jooksul enne lepingu sõlmimist osalenud Eesti Vabariigi riigieelarvest rahastatud või kaasrahastatud soovitava taseme eesti keele õppes ja
- 4) kelle suhtes ei esine kodakondsuse andmisest keeldumise aluseid.

Kui lepingu sõlminud välismaalane on võtnud koolitusel osalemiseks tasustamata õppepuhkust, makstakse talle 20 kalendripäeva hüvitist tema keskmise palga alusel.

Keeleõppe korraldamise ülesanne ei tähenda vaid keelekursuste läbiviimist, vaid ülesande tõhus täitmine eeldab põhjaliku teavitustöö läbiviimist sihtrühma seas, välismaalaste nõustamist ja keeleõppelepingute sõlmimist, mis tähendab teabe jagamist taotlejatele ja tööandjatele, kontrollimist, et välismaalane vastaks lepingu sõlmimise tingimustele ehk infovahetust PPA-ga ning keeleoskustaseme kontrolli.

Lepingu sõlmimise täpsemad tingimused:

- 1) Enne lepingu sõlmimist tehakse keeletesti teel kindlaks välismaalase eesti keele tase ja PPA kontrollib kodakondsuse seaduse tingimustele vastavust, kusjuures välismaalane kinnitab ka allkirjaga, et ta vastab kodakondsuse seaduses sätestatud tingimustele keeleõppe lepingu sõlmimiseks.
- 2) Tasuta keeleõpet võimaldatakse välismaalasele kodakondsuse omandamiseks vajaliku tasemeni (B1) ning hüvitist makstakse tööandjaga kokkuleppel saadud tasustamata õppepuhkuse ajal (20 kalendripäeva eest aastas).
- 3) Keeleõppeleping loetakse täidetuks, kui välismaalane on läbinud ettenähtud mahus eesti keele kursuse(d), sooritanud positiivselt B1-taseme keeleeksami ning hiljemalt ühe aasta jooksul peale keeleeksami sooritamist on esitanud taotluse kodakondsuse saamiseks.
- 4) Kui välismaalane lepingut ei täida, alustab keeleõppe korraldaja keeleõppekulude ja makstud hüvitise tagasinõudemenetlust. Kui isikul pole võimalik täita lepingut mõjuvatel põhjustel, võib keeleõppe korraldaja ta vabastada tagasimakse kohustusest.

2020. aasta novembri seisuga on keeleõppelepingu sõlminud ning keeleõppest osavõtnud 701 inimest, B1 taseme eksami on sooritanud 195 inimest, taotluse Eesti kodakondsuse saamiseks on seni esitanud 69 inimest ja Eesti kodakondsuse on saanud 7 inimest.

Arvestades Riigikontrolli tähelepanekutega ning asjaoluga, et keeleõppe korraldamine ei ole SKA põhivaldkond, on SKA teinud SiM-le ettepaneku anda keeleõppe korraldamise täitmise ülesanne üle INSA-le, kes on suurim lõimumistegevuste elluviija.

4. Õiguslik analüüs

4.1 Asjassepuutuv põhiseaduslik regulatsioon

Haldusülesande üleandmisel välisele teenusepakkujale tuleb hinnata, kas avalik ülesanne on selline, mida põhiseaduse (edaspidi PS) mõtte kohaselt võib üle anda. Riigi põhiülesandeid ei saa riigivõim üle anda eraõiguslikule juriidilisele isikule, kuna PS-i mõtte kohaselt on neid ülesandeid kohustatud täitma riigivõim ja need moodustavad seetõttu riigivõimu

tuumikfunktsiooni. Näiteks seadusandlus kuulub riigivõimu tuumikülesannete hulka, mida riik tulenevalt PS § 3 lõikest 1 koosmõjus § 59 ja § 65 punktiga 1 ei tohi delegeerida. Lisaks sellele ei tohi seadusandja delegeerida ega võimaldada delegeerida eraisikule kohtute funktsioone ega täitevvõimu ülesandeid, mis kuuluvad riigi tuumikülesannete hulka. Õigusemõistmine kuulub riigivõimu tuumikülesannete hulka, mida riik tulenevalt PS § 3 lõikest 1 koosmõjus §-ga 146 ei tohi delegeerida. Riigi tuumikfunktsiooni hulka kuuluvaks tuleb lugeda ka karistusvõim, sealhulgas süütegude menetlemine.

Keeleõppe korraldamine Eesti kodakondsuse taotlejatele ei ole riigi tuumikfunktsiooni kuuluv ülesanne – seega võib seda ülesannet eraõiguslikule juriidilisele isikule üle anda.

PS § 3 lõikes 1 on sätestatud range legaalsuspriintsiip, mille kohaselt riigivõimu, sh haldusvõimu, teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega avalike ülesannete üleandmine võib toimuda ainult vastava õigusliku aluse olemasolu korral. KodS § 8² lõige 4 näeb ette keeleõppe korraldamiseks halduslepingu sõlmimise võimaluse.

Kui ülesande üleandmisega kaasneb tasu võtmise õigus, siis tuleb ka see eriseaduses ette näha, kuna PS § 113 kohaselt peavad riiklikud maksud, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed olema seaduses sätestatud.

KodS-is keeleõppe korraldamise eest tasu võtmise õigust ette nähtud ei ole. Tasuta keeleõppe võimaldamine välismaalasele on riigieelarvest rahastatud tegevus.

Järelikult on keeleõppe korraldamise täitmise ülesande üleandmine põhiseadusega kooskõlas, kuna tegemist ei ole riigi tuumikfunktsiooniga ning ülesande üleandmine võib toimuda tingimusel, et eriseaduses sisalduvas volitusnormis on nähtav üleantava ülesande sisu.

4.2 Kaalutlused avaliku ülesande üleandmisel

Avalike ülesannete üleandmise objektiivseteks põhjusteks on enamasti järgmised tegurid:

- 1) efektiivsus - avalike ülesannete täitmisel riigi poolt puudub mehhanism, mis suurendaks efektiivsust ja produktiivsust;
- 2) erasektori ja selle mehhanismide suurem ärakasutamine avalike ülesannete täitmisel - riigil ei jätku jõudu täita kõiki avalikust huvist tulenevaid ülesandeid;
- 3) riigi eelarvekoormuse vähendamine - paralleelselt valitsemiskulude vähendamisega on avalike ülesannete üleandmisel eraõiguslikele isikutele võimalik vastavatesse valdkondadesse juurde tuua erainvesteeringuid, mis lõppkokkuvõttes peaks parandama ülesannete täitmise kvaliteeti.

Avaliku ülesande üleandmisel ei tohi langeda teenuse järjepidevus ja kvaliteet, see ei tohi kahjustada avalikke huve ja nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse ning teenuse osutaja tegevuse üle tuleb teostada asjakohast järelevalvet.

Arvestades, et KodS-is on keeleõppe korraldamise ülesanne antud SKA-le, mis on Siseministeeriumi valitsemisalas asuv rakenduskõrgkool, siis vastavalt HKTS § 6 lõigetele 1 ja 3 ning §-le 8 ei saa SKA temale pandud ülesande täitmist kolmandale isikule ise üle anda ja halduslepingut sõlmida. Nimelt sätestab HKTS, et juriidilisele või füüsilisele isikule riigi haldusülesande täitmiseks volitamise otsustab haldusülesannet seni täitnud riigiasutuse põhimäärust kinnitama õigustatud ametiisik ja riigi haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmib valitsusasutuse juht, kelle pädevuses on otsustada haldusülesande täitmiseks volitamine või keda on selleks volitanud Vabariigi Valitsus. INSA on riigi sihtasutus ja riigi sihtasutusele haldusülesande täitmiseks andmine eeldab Vabariigi Valitsuse volitust vastavalt HKTS § 14 lõikele 1.

Halduslepinguga on võimalik kogu ülesande täitmise üleandmine ja INSA muutub haldusülesande üleandmise tulemusel ja selle ülesande täitmisel haldusorganiks. See tähendab, et INSA astub keeleõppe korraldaja rolli ja täidab kõiki ülesandeid, mis on temale halduslepinguga üle antud ja ta on kohustatud järgima temale kui keeleõppe korraldajale vastavas õigussuhtes kehtestatud reegleid, sh tagasinõude menetlemise osas. Vastavalt HKTS §-le 4 tuleb haldusülesande täitmiseks volitamist reguleerivas seaduses ette näha haldusülesande täitmise üle haldusjärelevalvet teostav asutus või organ. KodS kohaselt on järelevalvet teostavaks asutuseks SiM.

INSA on riigi sihtasutus, mitte erasektori teenusepakkuja, kuid see ei tähenda, et tavapärased kaalutlused avaliku ülesande üleandmisel ei oleks ka antud juhul asjakohased. Keeleõppe korraldamine ei ole SKA põhivaldkond, SKA ülesanne on arendada siseturvalisuse valdkonda ja valmistada ette selle valdkonna spetsialiste. SKA on keeleõppe korraldamiseks vajaliku kompetentsi loomiseks pidanud värbama täiendavat personali ja juba olemasolev personal on teinud täiendavaid tegevusi lisaks teistele põhiülesannetele. Sellal on tasuta eesti keele kursuste pakkumine INSA üheks põhitegevuseks. Mõlemat asutust rahastatakse riigieelarvest.

Ühe inimese koolitamise kulud sõltuvalt keeleõppe korraldajast ja kulude võimalikku kokkuhoidu ei ole otstarbekas võrrelda. Ühe inimese koolitamise hind sõltub paljudest teguritest – piirkonnast ja hankelepingu hinnast, grupi suurusest ja konkreetse inimese keeletasemest ehk sihtgrupist endast. Seega on ühe inimese koolituse hind suhteline. Oluline on, et keelekoolituste teenuse pakkumiseks viiakse läbi riigihange ehk ühe inimese koolitamise kulude suuruse määrab turg, sõltumata sellest, kas keeleõppe korraldaja on SKA või INSA.

INSA-l on pikaajaline kogemus eesti keele õppe korraldamises, sealhulgas sihtgrupile teavitustöö tegemisel ja nõustamise pakkumisel, eelarve planeerimisel ja juhtimisel ning riigihangete korraldamisel. Kuigi SKA on SiM hinnangul temale püstitatud ülesandega ootuspäraselt hästi toime tulnud, ei ole eesti keele õpetamisega seonduva kompetentsi loomine SKA-sse pikas perspektiivis hädavajalik ega riigile tõhusaim. Keeleõppe korraldamise ülesande täitmine INSA juhtimisel saab eelduslikult olema efektiivsem, kuna tegu on asutuse põhiülesandega, mille täitmist tagab pikaajaline kogemus teavitustöö ja nõustamistegevuses,

kompetentne personal ja olemasolev infrastruktuur (Eesti keele majad Tallinnas ja Narvas). Samuti on tõenäoline, et väheneb riigi eelarvekoormus seoses administratiivkuludega.

Puuduvad asjaolud, mis viitaksid INSA ebausaldusväärsele HKTS § 12 tähenduses.

Esinevad objektiivsed põhjused, millest tulenevalt võib SiM keeleõppe korraldamise täitmise ülesande anda INSA-le. INSA poolt ülesande täitmine on otstarbekas, kuna SKA poolt pakutav teenus ei taga suuremat efektiivsust eesti keele õpetamisele tervikuna, vaid täiendab osaliselt olemasolevat INSA rolli (efektiivsem ja rahaliselt kasulikum on ülesande üleandmine INSA-le).

4.3 Lepingu liigi valimine

Konkreetset lepingu liiki on võimalik määrata vaid läbi lepingu eseme ja seda eelkõige tuvastades, kas lepingu esemeks on avaliku ülesande, sealhulgas selle osa, üleandmine või avaliku ülesande täitmist toetava funktsiooni delegeerimine. Halduslepingu esemeks saab olla ainult avaliku ülesande vahetu täitmine, mitte selle sooritamiseks kaasabi osutamine. Kuidas piiritleda kaasabi osutamist ülesande vahetust täitmisest on sageli keeruline.

KodS § 8² lõige 4 sätestab otseselt, et haldusülesande üleandmiseks tuleb sõlmida haldusleping.

Halduslepingu sõlmimist reguleerib haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) 7. peatükk. Eristatakse halduslepinguid, mida sõlmitakse piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks ja halduslepinguid, mida sõlmitakse üksikjuhtumi reguleerimiseks. Piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping kujutab endast kokkuleppelisel viisil halduse üldakti andmist, mille puhul pole kolmandad isikud, kellele tulenevad lepingust konkreetsed õigused ja kohustused, lepingu sõlmimisel üksikuna määratletavad. Keeleõppe korraldamise ülesande täitmiseks tuleb ülesande sisust tulenevalt sõlmida haldusleping piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks.

Piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriva halduslepingu sõlmimine on seotud täiendavate nõuetega:

- lepingu võib sõlmida üksnes seaduses sisalduva volitusnormi alusel (HMS § 97 lg 1);
- leping sõlmitakse kirjalikult tsiviilõiguslike lepingute sõlmimiseks ettenähtud korras (HMS § 99 lg 2);
- leping jõustub määruse jõustumiseks ettenähtud korras (HMS § 101 lg 4).

Lepingu sõlmimise eeldused on täidetud, volitusnorm on eelnevalt nimetatud KodS § 8² lõikes 4.

4.4 Tasu avaliku ülesande täitmise eest

KodS-i sätestatud keeleõppe korraldamise regulatsioon ei näe võimalust võtta tasu avaliku ülesande täitmise eest. KodS § 8³ lõige 12 välistab selgelt tasu võtmise keeleõppe korraldamise või lepingu haldamise eest. Ülesande täitmist rahastatakse riigieelarvest.

5. Haldusülesande täitmise järjepidevuse ja kvaliteedi tagamine ning riskide maandamine

Avaliku ülesande üleandmisel ei tohi langeda teenuse kvaliteet ning teenuse osutaja tegevuse üle tuleb teostada asjakohast järelevalvet. Järelevalvet teostab SiM, kes teostab järelevalvet ka tänase keeleõppe korraldaja SKA kui SiM allasutuse üle. Kulutused järelevalvele ei suurene.

Haldusülesande järjepidevuses võrreldes praeguse olukorraga muudatusi ei ole. INSA astub SKA asemele keeleõppe korraldajaks ja võtab üle juba kehtivad keeleõppelepingud. Jätkuvalt pakutakse võimalust Eesti kodakondsust taotleda soovivatele välismaalastele keeleõppelepingu sõlmimist ja leping sõlmitakse isikutega, kes vastavad KodS-is sätestatud tingimustele.

Teenuse kvaliteedi tagamiseks ja riskide maandamiseks lähtutakse INSA-ga halduslepingu sõlmimisel põhimõttest, et keeleõpet pakutakse Eesti kodakondsuse taotlemiseks vajalikul tasemel võimalikult suurele arvule soovijatele. Teenuse kvaliteeti näitab keeleõppelepingu sõlminud ja selle täitnud isikute arvu vahe, see on sobivaim objektiivne kriteerium teenuse kvaliteedi hindamiseks. SiM ootus keeleõppe korraldajale on, et võimalikult suur arv keeleõppelepingu sõlminud isikutest täidaksid lepingu ehk saavutaksid vajaliku keeletaseme ja taotleksid Eesti kodakondsust. Tegu on ajamahuka kohustusega, eriti juhtudel, kus keeleõpet alustatakse algtasemest. Riik on keeleõppelepingute pakkumisel arvestanud vajadusega teha tõhusat teavitus- ja nõustamistööd. Lepingusse ei tuleks astuda kergekäeliselt ja tuleb teadvustada lepinguga kaasnevaid kohustusi. Suurim risk on, et keeleõppelepingu sõlminud isik katkestab õpingud või rikub mõnda muud lepingu tingimust, kuid siinkohal tuleb arvestada mitut tegurit, seal hulgas seda, et keeleõppe katkestamise põhjus ei pruugi tuleneda keeleõppe korraldajast.

Seega tuleb teenuse kvaliteedi ja järjepidevuse tagamiseks ning riskide maandamiseks seada INSA-le halduslepinguga vähemalt samad nõuded, mis riigi enda poolt täidetava sama ülesande puhul riigile õigusaktidest tulenevad. Keeleõppes osalemise tingimused ja kord on kehtestatud siseministri määrusega ja INSA on kohustatud oma tegevustes vastavatest nõuetest lähtuma. Eelkõige tuleb sõlmitavas halduslepingus ette näha, et INSA määratleb välismaalasega sõlmitavas keeleõppelepingus selgelt keeleõppes osalemise korralduse ja peab selle üle arvestust. Lisaks tuleb lepingus ette näha sanktsioonid, kui INSA neid nõudeid ei täida.

6. Kaasnevad kulud ja tulud

Aastateks 2019–2022 suunati Siseministeeriumi eelarvesse 300 000 eurot aastas ning Rahandusministeeriumi reservi planeeriti 2019. aastaks eelnõuga seotud kulude katteks 1 000 000 eurot. Siseministeerium esitas RES 2020-2023 protsessis uue lisataotluse, mille alusel suunati Siseministeeriumi valitsemisala eelarvesse alates 2020. aastast 1 000 000 eurot aastas. Kokkuvõtvalt on keeleõppelepingu sõlmimise võimaldamise kulude katteks alates 2019.

aastast 1 300 000 eurot aastas. 2020. aastal kasutada olevale 1 300 000 eurole lisanduvad 2019. aastal kasutamata jäänud vahendid. Keeleõppe lepingutele eelnevat taustakontrolli jäävad tegema ka pärast INSAle üleandmist PPA ja KAPO, mistõttu tuleb nende asutuste eelarvevajadusega arvestada ka edaspidi.

Keeleõppe korraldamise ülesande täitmise üleandmisel tuleb arvestada, et keeleõpet saab pakkuda olemasolevate vahendite ulatuses, sellel eesmärgil on siseministril õigus piirata keeleõppes osalejate arvu määрусega. SiM kui ülesande üleandja ootab keeleõppe korraldajalt, et ülesande edasine täitmine on tõhus ja eesmärgipärane ning olemasolevate vahenditega õpetatakse Eesti keelt võimalikult suurele arvule soovijatele, kuid selle eesmärgi parim täitmise viis jääb INSA valida.

Eeltoodu tähendab, et riigile kaasnevad kulutused ei muutu, jätkuvalt on koolituste läbiviimiseks ja hüvitiste maksmiseks ühes aastas ette nähtud 1 000 000 eurot ja administratiivkuludeks 300 000 eurot. Arvestades, et INSA-s on juba olemas eriteadmistega personal, keeleõppelepingute sõlmimiseks ja nõustamistegevuseks vajalik infrastruktuur (eesti keele majad), võib eeldada, et administratiivkulud (v.a tingimustele vastavuse kontrolli tegevused SiM haldusalas) langevad ja tõuseb keeleõppelepingu sõlminud ja täitnud isikute arv.

Keeleõppe korraldamise ülesande täitmiseks ettenähtud vahendid antakse INSA-le üle toetusena. INSAle toetuse eraldamisel ei ole tegemist riigiabiga. INSA ei paku sihtrühmale tasulist keeleõpet. Kõik eesti keele õpet toetavad tegevused (kursused, klubid, keelekohvikud jm) on sihtrühmale tasuta, samuti ka käesoleva analüüsi esimeseks olev ülesanne.

7. INSA kaudu keeleõppelepingu sõlmimise protsessi kirjeldus

Ülesanne pakkuda keeleõpet kodakondsuse taotlejatele on sätestatud KodS-is ja ülesande täitmise üleandmisel jääb SiM-i vastutusalasse jätkuvalt ülesandega seonduv õigusloome ning järelevalve ülesande täitmise üle. Loomulikult tehakse neis küsimustes edaspidi koostööd INSA-ga.

Keeleõppelepingu sõlmimise protsess sisuliselt ei muutu, keeleõppe korraldamise ülesanne koosneb sisuliselt viiest protsessist:

1) Eelteavitust loodavast võimalusest ning teenuse käivitamise järgselt pidev kommunikatsioon loodud võimalusest.

Kommunikatsioon ja reklaam eelkõige sihtgrupile, aga ka tööandjatele.

2) Nõustamine teenusesoovijatele.

Kursuste toimumise ajad, maht, koht, osalemise võimalus, lepinguga võetavad kohustused, stipendiumi saamise võimaluse tutvustamine jm.

3) Keeleõppelepingute sõlmimine.

Enne lepingu sõlmimist peab kontrollima, kas isik vastab tingimustele. Samuti peab kontrollima isiku keeleoskuse taset, et pakkuda tema oskusele vastavat õpet.

4) Keelekursuste pakkumine ja stipendiumi võimaldamine.

Tuleb monitoorida keelekursustel osalemist ja vajadusel pakkuda nõustamist, eesti keele eksamile suunamist. Keelekursustel põhjendamata mitteosalemise korral algatada tagasinõudemenetlus.

5) Keeleõppelepingu täitmise kontrollimine.

Tuleb kontrollida, kas isik esitas peale keelekursuste edukat läbimist ning eesti kodakondsuse taotlemiseks vajalike eesti keele tasemeeksamite sooritamist kodakondsuse saamise taotluse.

See tähendab, et ülesande täitmise üleandmisel INSA-le puudub faktiline mõju puudutatud isikutele, õiguslik mõju seisneb selles, et keeleõppeleping sõlmitakse edaspidi INSA-ga, mitte SKA-ga.

Kokkuvõttes võib järeldada, et keeleõppe korraldamise täitmise ülesande üleandmine INSA-le on põhiseadusega kooskõlas ja ülesande üleandmiseks esinevad objektiivsed põhjused.

Joonis. Protsess kui SiM annab SKA ülesande üle INSA-le

SIM

Õigusloome

Rahastus

Halduslepingu
ettevalmistamine

Halduslepingu
sõlmimine SIM-INSA

Järelevalve
halduslepingu täitmise
üle

SKA

Halduslepingu
ettevalmistamine
(hetkeolukorra
kirjeldus, olemasolevate
keeleõppelepingute
üleandmine)

INSA

Halduslepingu sõlmimine
SIM-INSA

Hange keeleõppe kursuste
pakkujate leidmiseks

Teavitustöö sihtgrupile

Nõustamisteenus

Sooviija tingimustele
vastavuse kontrollimine
(PPA sisend)

Keeleoskuse kontrollimine

Keeleõppelepingu
sõlmimine

Hüvitise maksmine

Keelekursused

Õppetöös osaleja
monitoorimine

Lepingu täitmise ja
kodakondsuse taotluse
esitamise kontrollimine

Vajadusel keeleõppe
kulude ja hüvitise
tagasinõudmine