



ÕIGUSKANTSLER

Teie 19.06.2008 nr 5.1-4/1345

Minister Tõnis Lukas
Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Õiguskantsler 10.11.2008 nr 6-2/081072/00807772

Märgukiri

Austatud härra minister

Minu poole pöördusid avaldajad, kes palusid kontrollida Vabariigi Valitsuse 26.06.2008 määruse nr 105 "Avalike teenistujate, töötajate ning füüsilisest isikust ettevõtjate eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded" § 16 lg 4 põhiseaduspärasust – kooskõla keeleseadusega ja õiguspärase ootuse põhimõttega.

Pöördusin menetluse käigus teabe nõudmisega Teie poole. Tänan Teid põhjaliku vastuse eest.

Analüüsidest koosmõjus avalduses ja Teie vastuses sisalduvat ning asjakohaseid õigusakte, olen seisukohal, et kuigi Vabariigi Valitsuse 26.06.2008 määruse nr 105 "Avalike teenistujate, töötajate ning füüsilisest isikust ettevõtjate eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded" § 16 lõiked 4 ja 5 ei riku isikute õiguspärasest ootust, on viidatud normide kehtestamisel väljutud volitusnormi raamidest.

Sellest tulenevalt teen Teile ettepaneku algatada seaduse eelnõu, mis lahendaks küsimuse põhiseaduspärasel viisil. Mõistagi tuleb seejärel vastavalt muuta ka kõnealust määrust.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Vabariigi Valitsus võttis 26.06.2008 vastu määruse nr 105 "Avalike teenistujate, töötajate ning füüsilisest isikust ettevõtjate eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded", mille § 16 reguleerib seni kehtinud keeletasemete kooskõlla viimist muutunud regulatsiooniga, sh enne 01.07.1999 välja antud tööalase keeleoskuse tunnistuse (edaspidi ka keeleoskuse kategooriatunnistus) arvestamist keeleoskuse nõude täitmist tõendava dokumendina (lõiked 4–5).

2. Vabariigi Valitsuse 26.06.2008 määruse nr 105 "Avalike teenistujate, töötajate ning füüsilisest isikust ettevõtjate eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded" eelnõu seletuskirjas selgitatakse, et määruse § 16 lõikes 4 sätestatu on n-õ vastutulek keeletunnistuse omajatele: "Eelnõu paragrahvis 16 sätestatud protseduuriga väärtustatakse aga nende töötajate tegelikku eesti keele oskust, kellele on kuni 1999. aasta 1. juulini väljastatud eesti keele oskuse kategooriatunnistus, mida ei ole

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

võimalik kooskõlla viia 1. juulist 2008 jõustuva Euroopa Nõukogu keeleõppe raamdokumendi keeletasemete süsteemiga. Enne 1. juulit 1999 väljastatud keeletunnistused ei tõenda üldjuhul töötaja tegelikku eesti keele oskust. Töötajatele, kellel on aga selline keeletunnistus ning kes oskab eesti keelt tööks vajalikul tasemel, antakse võimalus oma praegusel töökohal jätkata ega nõuta neilt uue keeleeksami sooritamist ega uue keeletunnistuse esitamist. Nimetatud protseduuriga täidetakse nende töötajate õiglane ootus, kes lisaks eesti keele oskuse tunnistusele on omandanud ka tööks piisava eesti keele oskuse."¹

3. Taolise keeleoskuse kategooriatunnistuse olemasolu ei tähenda seletuskirja kohaselt siiski seda, et Keeleinspeksioon ei saaks kontrollida isiku keeleoskust – Keeleinspeksiooni ametnik võib suunata isiku ettekirjutusega tasemeeksamile, kui tal tekib järelevalve käigus põhjendatud kahtlus, et isiku keeleoskus ei vasta õigusaktides sätestatud keeleoskustaseme nõuetele. Taolisest järelevalvemenetluse võimalikkusest informeerimise eesmärki kannab ka määruse § 16 lg 5. Seletuskiri selgitab samuti, et tööandja võib ilma keeleinspektori ettekirjutuseta töötaja tasemeeksamile saata.²

4. 19.06.2008 pöördusid minu poole avaldajad, keda teavitasin 04.07.2008 kirjaga menetluse alustamisest Vabariigi Valitsuse 26.06.2008 määruse nr 105 "Avalike teenistujate, töötajate ning füüsilisest isikust ettevõtjate eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded" § 16 lõigete 4 ja 5 põhiseaduspärasuse kontrollimiseks. Pöördusin teabe nõudmisega Teie poole.

5. Ministeeriumi vastus jõudis minuni 25.08.2008. Järgnevalt toon ära minu poolt esitatud küsimused ning refereerin vastuses sisalduvat.

6. Esimene küsimus: miks enne 01.07.1999 välja antud keeleoskuse kategooriatunnistused ei tõenda inimese tegelikku keeleoskust?

7. Kategooriatunnistuste aluseks olnud kategooriaeksam ei võimaldanud saada inimese keeleoskusest objektiivset pilt: eksam ei olnud standardiseeritud, A–C kategooria eksamil kontrolliti vaid isiku rääkimisoskust, D–F kategooria eksamil kontrolliti kirjalikku keeleoskust kirjaliku teksti koostamise oskust mittenäitavate grammatikaharjutuste või etteütluste abil, eksamid põhinesid eksamipiletitel, eksamitulemusi dokumenteeriti puudulikult, kategooriatunnistusi oli kerge võltsida (nt 1996–2004 tuvastati 934 võltsimistunnustega tunnistust).

8. Levinud on praktika, et keeleoskust tõendavatele dokumentidele kehtestatakse kindel kehtivusaeg, kuivõrd keeleoskus ajajooksul muutub vähese keelekasutuse tõttu. Eestis ei ole ajamäära kehtestatud, kuid põhjendatud kahtluse korral võib isiku suunata tasemeeksamile ning tema keeletunnistuse võib tunnistada kehtetuks, kui isik ei ole määratud tähtaja jooksul sooritanud vähemalt keeletunnistusel märgitud tasemele vastavat tasemeeksamit.

9. Keeleinspeksiooni järelevalvepraktika näitab, et keeleoskuse kategooriatunnistus ei ole tegeliku oskuse näitaja. Aastatel 2001–2007 on keeleametnikud esmakontrolli käigus kontrollinud 6816 inimese eesti keele oskust. Kontrollitute hulgas oli 3156 kategooriatunnistuse omanikku, kellest vaid 869, s.o 27,2% inimese keeleoskus vastas ametikohal nõutavale tasemele.

¹ Seletuskiri seisuga 25.06.2008, kättesaadav arvutivõrgus: <https://viis.rk.ee>.

² Seletuskiri seisuga 25.06.2008: "[...] tegu on informatiivse sättega, mille eesmärk on tagada, et isikud oma õigustest valesti aru ei saaks ning ei arvaks, et kui määruse kohaselt nende keeletunnistust arvestatakse, siis kellelgi nende tegeliku keeleoskuse hindamise õigust polegi. Praktika on näidanud, et sellise väärarvamuse tekkimine on väga tõenäoline." Kättesaadav arvutivõrgus: <https://viis.rk.ee>.

10. Teine küsimus: kui suur on see inimeste hulk, kellel on ainsaks eesti keele oskust tõendavaks dokumendiks keeleoskuse kategooriatunnistus?

11. 2003. a hinnati, et kategooriatunnistuste kehtetuks tunnistamine puudutab ca 10 000 inimest. Vahepealsete aastate jooksul on nende arv hinnanguliselt vähenenud 20-25%. Seega võib inimeste arv, kelle ainsaks eesti keele oskust tõendavaks dokumendiks on kategooriatunnistus, olla ca 8000 inimest.

12. Kolmas küsimus: varasemalt on keeleoskuse kategooriatunnistuste kehtivust ja õiguslikku tähendust reguleeritud seaduse tasandil. Käesoleval hetkel ei reguleeri keeleseadus kõnealust küsimust. Milline on kategooriatunnistuste õiguslik situatsioon pärast keeleseaduse (KeeleS) § 28² kehtetuks tunnistamist kuni Vabariigi Valitsuse 26.06.2008 määruse nr 105 § 16 lg 4 jõustumiseni (s.o 01.03.2007–31.06.2008)?

13. Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul olid tunnistused kogu vahepealse perioodi kehtivad ning nende vastavuse küsimuse uute keeleoskustasemetega pidi lahendatama määruses. Järelevalve teostamisel rakendati varemkehtinud vastavust.

14. Neljas küsimus: KeeleS § 5 lg 5 volitusnormina sätestab: "Avalike teenistujate, töötajate ning füüsilisest isikust ettevõtjate eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega." Määruse § 1 kohaselt on määruse reguleerimisalaks eesti keele oskuse tase ning tasemete ja keelekasutuskordade kirjeldused. Määruse seletuskirja lisaks olevas märkuste arvestamise tabelis selgitatakse: "Määruse volitusnorm ei luba reguleerida tööalase keeleoskuse tunnistuste kehtivuse küsimusi. Aastaid kestnud segaduse kategooriatunnistuste kehtivuse osas on tekitanud muutused poliitilises tahtes ning selle kordumine ei ole välistatud. Haridus- ja Teadusministeeriumi soov on kategooriate küsimus ühe korraga lõplikult ära lahendada, tagades kategooriatunnistuste omanike õigustatud ootuse rikkumatuse, kuid kindlustades ka kontrolli keeleoskuse nõuete täitmise üle."³ Kas kategooriatunnistuste kehtivuse ja õigusliku jõu reguleerimine on kooskõlas määruse volitusnormiga ning miks otsustati, et nüüdsest on tegu määruse tasandil reguleeritava küsimusega? Kas määrus lahendab selle küsimuse "ühe korraga lõplikult ära"?

15. KeeleS § 5 lg 5 volitusnormiga on kooskõlas eesti keele oskuse nõuete täitmise võimaluste regulatsioon. Kategooriatunnistusega tõendatud keeleoskus täidab teatud tingimustel samuti määruses kehtestatud eesti keele oskuse nõuded.

16. Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul ei ole tõepoolest võimalik määruses kehtetuks tunnistada keeleoskuse kategooriatunnistusi, mis on tähtajatuna välja antud. Ka praegusel hetkel ei ole kategooriatunnistused kehtetud. Neid saab tulenevalt määruse § 16 lõikest 4 teatud tingimustel kasutada riigi poolt kehtestatud eesti keele oskuse nõude täitmise tõendamisel. Muudel juhtudel on tegu vabaharidusliku koolituse läbimist tõendava dokumendina (täiskasvanute koolituse seaduse § 3 lg 4).

17. Haridus- ja Teadusministeerium soovib vältida ajalise perioodi kehtestamist keeleoskuse kategooriatunnistuste kehtetuks muutumiseks, sest varasemalt on ajaperioodi kasutamine osutunud ebaefektiivseks.

³ Vabariigi Valitsuse määruse "Avalike teenistujate, töötajate ning füüsilisest isikust ettevõtjate eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded" eelnõu ettepanekute ja märkustega arvestamise tabel, kättesaadav arvutivõrgus: <https://viis.rk.ee>.

18. Viies küsimus: kas keeleoskuse kategooriatunnistuste kadumine eesti keele oskust tõendava dokumendina (määruse § 16 lõikest 4 tuleneva möödusega) on kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega⁴?

19. Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul on küsitav, kas õiguspärane ootus on üldse tekkinud. Esiteks oli keeleoskuse kategooriatunnistus seotud konkreetsel erialal või ametikohal töötamisega ning sellel ei olnud piiramatut kehtivust (kultuuri- ja haridusministri 09.07.1993 määrusega nr 10 kinnitatud "Riigikeele oskuse tunnistuse vorm"⁵). Teiseks on alates 01.07.1999 olnud teada, et kategooriatunnistused tunnistatakse kehtetuks 3 aasta jooksul. Kuigi seda tähtaega hiljem pikendati, pidid inimesed arvestama, et kategooriatunnistused tunnistatakse mingil hetkel kehtetuks. See võimaldas inimestel astuda samme keeleoskuse omandamiseks ja uue tunnistuse saamiseks. Kolmandaks on keeleõppes tunnustatud põhimõtte, et keeleoskustunnistus ei tõenda tähtajatult keeleoskust, kuna keele mittekasutamisel keeleoskus halveneb. Põhjendatud kahtluse korral võib isiku suunata tasemeeksamile ning tema keeletunnistuse võib tunnistada kehtetuks, kui isik ei ole määratud tähtaja jooksul sooritanud vähemalt keeletunnistusel märgitud tasemele vastavat tasemeeksamit. Seega kui isikul keeleoskus puudub, ei saa tal otseselt tekkida õiguspärast ootust, et järelevalve käigus ei saa tema keeletunnistust kehtetuks tunnistada.

20. Õiguspärasest ootusest võib rääkida vaid nende inimeste puhul, kes oskavad eesti keelt nõutud tasemel ja Vabariigi Valitsuse 26.06.2008 määruse nr 105 jõustumise hetkel ei töötanud. Kuna järelevalvet teostamata on raske hinnata, kas isikul on tegelik keeleoskus olemas või mitte, siis tuleb õiguspärase ootuse riive põhiseaduspärasust hinnata kõigi kategooriatunnistuse omanike puhul.

21. Eesmärkideks, mis õigustab Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul õiguspärase ootuse riivet, on esiteks klientide kindlustunne, et nad saavad vajalikud toimingud teha riigi keeles (arvestades mh PS § 51 lg 1), ning teiseks tööandjate ootus, et riigi poolt töötajale antud tunnistus kehtib ja vastab tegelikkusele.

22. Ministeeriumi hinnangul on keeleoskuse kategooriatunnistuste mitteamestamine sobiv, vajalik ja mõõdukas. Tuleb rõhutada, et eesti keelt oskavate kategooriatunnistust omavate isikute jaoks on tasemeeksami sooritamine vähest vaeva nõudev, sh on eksam tasuta. Samuti on eesti keelt tegelikult valdavate kategooriatunnistust omavate isikute grupp suhteliselt väike, võrreldes grupiga, kel on ootus eestikeelsele teenindusele. Isikutel, kes ei valda eesti keelt vajalikul tasemel, on mitmeid võimalusi keeleõppe kulutuste hüvitamiseks, nt kodakondsuse seaduse § 8¹ lg 1, KeeleS § 5² lõiked 2 ja 3. Keeleõpet toetatakse riigieelarvest ja Euroopa Liidu tõukefondidest mitmete programmide raames jne.

23. Kuues küsimus: eelnõu varasemates versioonides sätestati, et kõnealuseid kategooriatunnistusi arvestatakse nõuete täitmist tõendava dokumendina nende isikute puhul, "kelle keeleoskus on tööandja ja riikliku järelevalvet teostava ametiisiku hinnangul piisav vastaval töö- või ametikohal töötamiseks". Jõustunud määruses on sõnastust muudetud ning uue sõnastuse kohaselt arvestatakse tunnistust "tõendava dokumendina

⁴ Vt nt 22.10.2003 Vabariigi Valitsuse algatatud keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu (nr 163 SE) seletuskiri: "Kategoriatunnistuste kehtetuks tunnistamine riikliku seadusekuulekate inimeste õigustatud ootust, et nende keeleoskust kinnitavad tunnistused, mis on väljastatud õigusaktidega sätestatud korras, jäävad ka kehtima. [...] Tuginedes eeltoodule on Haridus- ja Teadusministeerium välja töötanud käesoleva keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu, mille kohaselt kategooriatunnistused jäävad eesti keele oskust tõendavate dokumendina tähtajatult kehtima kõrvuti eesti keele oskuse tasemetunnistusega." (Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee)

⁵ RTL 1993, 16, 0. Määrus tunnistati kehtetuks haridusministri 01.07.1999 määrusega nr 41 (RTL 1999, 109, 1396).

määruse jõustumise hetkel töötavate isikute puhul töö jätkamisel sama tööandja juures". Haridus- ja Teadusministeeriumi pressiteadetes⁶ on jäädud eelnõu algse sõnastuse juurde ning selgitatakse, et tööandja vahetumisel on uuel tööandjal alati õigus keeleoskust uuesti hinnata, lähtudes vastava töökoha vajadustest. Mida tähendab määruse § 16 lg 4 klausel "määruse jõustumise hetkel töötavate isikute puhul töö jätkamisel sama tööandja juures"? Näiteks mis saab juhul, kui inimene omab keeleoskuse kategooriatunnistust, kuid määruse jõustumisel hetkel ei tööta ning otsustab hiljem tööle minna; või määruse jõustumise hetkel küll töötab, kuid otsustab tööandjat vahetada? Kas ja mil viisil mõjutab keeleoskuse kategooriatunnistuste omanikke määruse §-s 17 sätestatud tähtaeg 01.07.2010?

24. Kui inimesel, kes hetkel ei tööta, on keeleoskuse kategooriatunnistus, tuleb tal oma keeleoskust tõendada tööalaselt nõutud keeletaseme eksamil.

25. Tööandjat vahetades võib muutuda uuele ametikohale kehtestatud keelenõue ning seetõttu tuleb töötajal sooritada tasemeeksam. Seda, kas isiku keeleoskus on tööülesannete täitmiseks piisav, saab hinnata alles siis, kui ta neid tööülesandeid täitma asub, mistõttu määruses sätestatud minimaalsed keeleoskuse nõuded võimaldavad tööandjal kasutada kõrgemaid nõudeid. Uue töökoha puhul on keeleoskuse "ettehindamine" keeruline ning tekiks olukord, kus tööandja peab prooviks tööle võtma isiku, kelle tegeliku keeleoskuse piisavus ametikohal töötamiseks ei ole teada.

26. Tähtaeg 01.07.2010 puudutab kõiki isikuid, kelle töö- või ametikohal kehtestati senisest kõrgem keeleoskuse nõue. Tegu on objektiivse kriteeriumiga – vastaval töö- või ametikohal muutub nõue kõrgemaks.

II Asjakohane õigusnorm

27. Vabariigi Valitsuse 26.06.2008 määruse nr 105 "Avalike teenistujate, töötajate ning füüsilisest isikust ettevõtjate eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded" § 16 lõiked 4 ja 5:

"§ 16. Seni kehtinud tasemete kooskõlla viimine

[...]

(4) Enne 1. juulit 1999. a välja antud tööalase keeleoskuse tunnistusi arvestatakse käesolevas määruses kehtestatud keeleoskuse nõude täitmist tõendava dokumendina määruse jõustumise hetkel töötavate isikute puhul töö jätkamisel sama tööandja juures.

(5) Lõikes 4 nimetatud isikute keeleoskuse vastavust vastaval töö- või ametikohal töötamiseks käesoleva määrusega kehtestatud keeleoskuse nõudele on "Keeleseaduse" § 5² alusel õigus hinnata riikliku järelevalve teostajal."

⁶ Nt <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=7591>; <http://www.hm.ee/index.php?049692> (30.06.2008). Sama selgitatakse Postimehe 19.06.2008 artiklis "Правительство утвердило новые требования к знанию эстонского языка": <http://rus.postimees.ee/190608/glavnaja/estonija/36289.php>. Narva ajaleht 20.06.2008 "Катри Райк: Справки о знании языков не отменяются": ""Никто не будет автоматически послан на переэкзаменовку, если он получил справку много лет назад. Все решает работодатель или представитель Языковой инспекции. Проблемы могут возникнуть, если человек меняет работу. Но и здесь есть возможность повысить свои знания, если они не устроят нового работодателя. На это дается 2 года", - сказала portalу вице-канцлер." (01.07.2008)

III Õiguskantsleri seisukoht

28. Käesoleval juhul on oluline leida vastus järgmistele küsimustele: (1) kas määruse § 16 lõigetes 4 ja 5 sätestatu vastab volitusnormile; (2) kas määruse § 16 lõiked 4 ja 5 on kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega.

1. Vastavus volitusnormile

29. PS § 3 lg 1 ls 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 87 p 6 kohaselt annab Vabariigi Valitsus määrusi seaduse alusel ja täitmiseks.

30. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et põhiseaduse kohaselt on täidesaatev võim volitatud andma üksnes seadust täpsustavaid ehk *intra legem* määrusi – täidesaatva võimu üldakti andmiseks peab seaduses olema vastavasisuline volitusnorm, milles täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Põhiseadus ei luba üldjuhul täidesaatva võimu poolt *praeter legem* määruste andmist, s.t iseseisva regulatsiooni kehtestamist, mis on antud suhete reguleerimiseks, mida volitusnormi sisaldav seadus ette ei näe.⁷

31. Käesolevaks hetkeks on eeltoodud põhimõtted kirja pandud ka haldusmenetluse seadusesse (HMS), mille § 89 lg 1 sätestab, et määrus on õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. HMS § 90 lg 1 lisab, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

1.1. Määruse formaalne põhiseaduspärasus

32. Määruse formaalse põhiseaduspärasuse eeldusteks on ettenähtud menetluskorda järgides väljaandmine pädeva organi poolt ning vastavus vorminõuetele ja õigusselguse põhimõttele.

33. Kõnealusel juhul puudub kahtlus Vabariigi Valitsuse 26.06.2008 määruse nr 105 "Avalike teenistujate, töötajate ning füüsilisest isikust ettevõtjate eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded" formaalse põhiseaduspärasuse nõuete täidetuse osas.

1.2. Määruse materiaalne põhiseaduspärasus

34. Määruse materiaalse põhiseaduspärasuse eeldusteks on volitusnormi olemasolu ning vastavus volitusnormi piiridele, mõttele ja eesmärgile. Selle kontrollimiseks tuleb mh vaadata volitusnormis sõnastatud määratlust esemest, mida minister määruses reguleerida võib, teisi seaduse sätteid, millega määrus ei tohi vastuollu minna, ning järgida keeldu kehtestada seadusega võrreldes nt täiendavaid piiranguid⁸.

35. Konkreetset juhul on määruse kehtestamise volitusnormiks KeeleS § 5 lg 5, mis sätestab: "Avalike teenistujate, töötajate ning füüsilisest isikust ettevõtjate eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega."

⁷ Viimati RKPJKo 13.02.2007, nr 3-4-1-16-06, p 21-22.

⁸ RKPJKo 02.05.2007, nr 3-4-1-2-07, p 21: "Kuna selline tingimus ei tulene seadusest, väljus Vabariigi Valitsus volituste piiridest."

36. Seega saab ja peab Vabariigi Valitsus kehtestama teenistujate, töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate keeleoskusnõuded, s.t nt ametikohtade kaupa keeleoskuse taseme. Samuti tuleb määruses sätestada eesti keele kasutamise (nt olukordade kirjeldused) nõuded, silmas pidades keeleseaduses sätestatud. Ka määruse § 1 sätestab reguleerimisalana järgmist: "Määrusega kehtestatakse kohustusliku eesti keele oskuse tase (edaspidi *keeleoskustase*) avalikele teenistujatele, töötajatele ning füüsilisest isikust ettevõtjatele, samuti vastavate keeleoskustasemetega ning keelekasutusolukordade kirjeldused."

37. Analüüsiv määruse § 16 lg 4 reguleerib keeleoskuse kategooriatunnistuse kasutamist keeleoskust tõendava dokumendina. Seega tuleb leida vastus küsimusele, kas keeleoskuse kategooriatunnistuse keeleoskust tõendava dokumendina kasutamistingimuste sätestamine mahub KeeleS § 5 lg 5 kui volitusnormi "oskuse ja kasutamise nõuded" klausli alla. Selleks selgitan järgnevalt esiteks seda, kuidas ajalooliselt on isiku keeleoskust tõendavate dokumentide väljaandmist õiguslikult reguleeritud (punktid 38–43), teiseks keeleoskuse kategooriatunnistuse kui haldusakti kehtivust (punktid 47–54) ning seejärel kujundan seisukoha määruse § 16 lõigete 4 ja 5 põhiseaduspärasuse kohta (punktid 55–58)

1.2.1. Keeleseaduse areng

38. Enne 01.07.1999 väljaantud keeleoskuse kategooriatunnistuste väljaandmise üldiseks aluseks oli esiteks **Eesti NSV keeleseadus** (ENSV Teataja 1989, 4, 60; RT I 1993, 20, 352;⁹ 1994, 49, 804¹⁰). Kõnealust kaasust arvestades on olulised eeskätt järgmised sätted:

- § 4 lause 1: "Üksikisikutega tööalaselt suhtlevatele isikutele, [...], kehtestatakse keeleoskusnõuded.";
- § 37 lg 2: "Käesoleva seaduse paragrahvis 4 ettenähtud erialade ja ametikohtade loetelud, keeleoskusnõuded vastavate isikutega töölepingu sõlmimisel, atestatsioonitingimused, keelte õpetamise kord ning paragrahv 4 rakendamise tähtajad kehtestatakse Eesti NSV Ministrite Nõukogu poolt kooskõlastatult Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi Keelekaitsekomisjon."

39. Seadus keeleoskuse kategooriatunnistust ennast ei maininud ega reguleerinud selle väljaandmise või kehtetuks tunnistamise aluseid ega korda. Täpsem regulatsioon sisaldus eeskätt järgmistes õigusaktides: Eesti NSV Ministrite Nõukogu 12.04.1989 korraldusega nr 77-k kinnitatud "Keelte õpetamise ja keeleoskusnõuete kehtestamise kord"¹¹; Eesti NSV Riikliku Töö ja Sotsiaalküsimuste Komitee 14.07.1989 määrusega nr 10 kehtestatud "Juhend keeleoskusnõuete rakendamise kohta Eesti NSV-s"¹²; kultuuri- ja haridusministri 09.07.1993 määrusega nr 10 "Riigikeelt mittevaldavale täiskasvanud elanikkonnale eesti keele õpetamise korraldamise kohta" kinnitatud "Riigikeele eksami läbiviimise kord" ja töötaja riigikeeleoskuse tunnistuse vorm.

40. Nimetatud töötaja riigikeeleoskuse tunnistuse vorm sedastas: "Käesoleva tunnistus tõendab, et ... on sooritanud eesti keele eksami Keeleseaduse paragrahvi 4 alusel ettenähtud keeleoskusnõuete piires töötamiseks ... erialal ja ... ametikohal. Tema riigikeeleoskus vastab ... kategooria nõuetele."

⁹ Riigi Teataja seaduse §-ga 21 muudeti §-i 8.

¹⁰ Muudeti §-i 37 ning kehtestati erinorm politseiprefektuuride ja uurimisbüroode kohta.

¹¹ Reguleerib keelekategooriaid ja mõningal määral ka eksamikorraldust

¹² Sätestab keeleseaduse jõustumise tähtajad, keeleoskuse kategooriad ja määrab riigikeeleoskuse astmed.

41. Ilmselt peeti keeleoskuse kategooriatunnistuse vormil märgitud eriala ja ametikohta all silmas mitte konkreetset ametikohta, mida isik sellel konkreetsel ajamomendil täitis, vaid see tuli esitada sellise täpsusega, mis on toodud eelnimetatud Eesti NSV Riikliku Töö ja Sotsiaalküsimuste Komitee 14.07.1989 määrusega nr 10 kehtestatud juhendis (nt ministeeriumi, riikliku komitee ja keskasutuse peaspetsialist, nõunik ja referent jne, kes moodustavad ühe grupi).

42. 01.04.1995 jõustunud keeleseadus tunnistas eelnimetatud Eesti NSV keeleseaduse küll kehtetuks, kuid ei näinud ette seda, mis saab väljaantud keeleoskuse kategooriatunnistustest. Samuti ei reguleerinud seadus kategooriatunnistuste väljaandmise aluseid ega korda. Üksnes § 5 sätestas: "Eesti keele valdamise ja kasutamise nõuded isikutega tööalaselt suhtlevatele riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste ning asutuste, ettevõtete ja organisatsioonide töötajatele kehtestab Vabariigi Valitsus."

43. Vabariigi Valitsuse 07.04.1995 määrusega nr 168 kinnitati "Töölase riigikeeleoskuse eksamikorraldamine". Vabariigi Valitsuse 29.01.1996 määrusega nr 31 kinnitati "Isikutega tööalaselt suhtlevatele riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste teenistujatele ning asutuste, ettevõtete ja organisatsioonide töötajatele eesti keele valdamise ja kasutamise nõuded". Määruse p 2 ap 2 kohustas seejuures Haridusministeeriumit viima seni kehtinud töölase keeleoskuse kategooriad kooskõlla määruse alusel kehtestatavat keeleoskustasemetega, arvestades et ACC keeleoskuskategooria vastab algtasemele, D keeleoskuskategooria kesktasemele ja ECF keeleoskuskategooria kõrgtasemele.

44. 01.07.1999 jõustunud keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadusega¹³ täiendati keeleseadust oluliselt: seaduse tasandile toodi mh keeletasemete regulatsioon (alg-, kesk-, kõrg-), samuti tasameeksami seonduv. Seejuures KeeleS § 5¹ lg 5 kõlas: "Eesti keele tasameeksami sooritanud isikule väljastatakse eesti keele oskuse tunnistus [...]."

45. Vabariigi Valitsuse 16.08.1999 määrusega nr 249 kinnitati:

- "Avalikele teenistujatele ning valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuse töötajatele, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja nendeasutuste töötajatele ning arstina, farmatseudina või psühholoogina äriühingus, mittetulundusühingus ja sihtasutuses töötavatele või samal tegevusalal füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevatele isikutele kohustuslikud eesti keele oskuse tasemed";
- "Eesti keele tasameeksami eelsete konsultatsioonide ulatus ja kord";
- eesti keele oskuse tunnistuse vorm.

46. Kehtiva, s.t **01.03.2007 jõustunud KeeleS § 5¹ lg 10** sätestab: "Eesti keele tasameeksami sooritanud isikule väljastab tasameeksameid korraldava asutuse juht eesti keele tasemetunnistuse [...]." KeeleS §-s 5² on sätestatud eesti keele tasemetunnistuse kehtetuks tunnistamise alused ja kord.

1.2.2. Keeleoskuse kategooriatunnistus kui haldusakt

47. Eeltoodud normidest nähtub, et keeleoskust tõendavate dokumentidega seonduvalt on eri aegadel reguleeritud seaduse tasandil väga erinevas mahus. Eelöeldu ei väära aga fakti, et avaliku võimu poolt väljaantud dokument, mis tõendab isiku vastavust teatud kehtestatud nõuetele, on **haldusakt**. Nii on haldusakt ka kuni 01.07.1999 väljaantud tööalane keeleoskuse kategooriatunnistus.

¹³ RT I 1999, 16, 275.

48. Töölase keeleoskuse kategooriatunnistuse (nagu ka kehtiva seaduse alusel väljaantava eesti keele tasemetunnistuse) eesmärk on kinnitada isiku vastavust teatud nõuetele töö- ja teenistussuhetes. Tunnistuse väljastamisega kinnitab avalik võim nii tunnistuse omajale, (avaliku) teenuse tarbijale kui ka tööandjale, et isik vastab vastaval ametikohal nõutavatele keeleoskuse nõuetele. Seni, kuni tunnistus kehtib, kehtib eeldus selle õiguse või tõe vastavuse suhtes.

49. Keeleoskuse kategooriatunnistuse kui haldusakti kehtivusele laienevad kõik haldusõiguse üldpõhimõtted, mis suuremalt jaolt on kodifitseeritud 01.01.2002 jõustunud haldusmenetluse seaduses. HMS § 61 lg 2 kohaselt kehtib haldusakt kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti. HMS § 60 lg 2 lause 1 lisab, et kehtiva haldusakti resolutiivosas on kohustuslik igähele, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele.

50. Keeleoskuse kategooriatunnistustele ei kehtestatud kehtivusaega. Kuna puuduvad ka muud HMS § 61 lõikes 2 sätestatud alused, tuleb järgnevalt kontrollida, kas seaduses on keeleoskuse kategooriatunnistuste kehtivusega seoses ette nähtud erinevusi.

51. Siinkohal on oluline lisada, et kui seadusandja muudab mingeid nõudeid rangemaks, siis paratamatult tõusetub küsimus varasemate nõuete alusel välja antud haldusaktide kehtivuse osas. Seaduses sätestatud nõuete muutus ei too iseenesest aga kaasa varem väljaantud haldusaktide automaatset muutmist või kehtetuks muutumist – taolised haldusaktid kehtivad n-ö vanadel tingimustel edasi. Seetõttu tuleb seadusandjal uute nõuete kehtestamisel seadusega reguleerida ka varem väljaantud haldusaktide kehtivuse ja/või sisuga seonduvat, kui ta soovib varasemate haldusaktide kehtivusega seonduvat muuta.

52. Samuti tuleb rõhutada, et keeleoskuse kategooriatunnistust kui haldusakti saab muuta või kehtetuks tunnistada ehk teha isikut soodustava haldusakti muutmise või kehtetuks tunnistamise otsuse isiku kahjuks vaid seaduses sätestatud alustel. Konkreetse juhtumi faktilisi asjaolusid hinnates võib õiguslik alus tuleneda ka haldusmenetluse seadusest, nt HMS § 66 lg 2 p 2: haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane, võib tunnistada isiku kahjuks edasiulatuvalt kehtetuks, kui haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste asjaolude tõttu või hiljem muudetud õigusnormi alusel välja andmata ja avalik huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima. Siiski tuleb rõhutada, et tegu on üksikjuhtumi asjaolude hindamise alusel tehtava otsustuse, mitte aga üldiste tunnuste alusel isikute suhtes negatiivset eeldust kasutades langetatud otsusega (nt põhjusel, et keeleoskuse kategooriatunnistusi on palju võltsitud ja nende omajad sageli ei oska eesti keelt tunnistuses sätestatud tasemel).

53. Enne 01.07.1999 väljaantud keeleoskuse kategooriatunnistuste kehtivusega seotud regulatsiooni on seadusandja eri aegadel reguleerinud erinevalt, sh korduvalt muutnud:

- Keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus¹⁴ (jõustus 01.07.1999) sätestas: "§ 6. Senised töölase eesti keele kategooriatunnistused tunnistatakse kehtetuks kolme aasta möödumisel alates käesoleva seaduse jõustumisest."

¹⁴ RT I 1999, 16, 275.

- Keeleseaduse muutmise seaduse¹⁵ §-ga 2 tunnistati keeleseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse § 6 kehtetuks ning keeleseadust täiendati §-ga 28¹. 28.06.2002 kuni 31.12.2003 kehtinud KeeleS § 28¹ sätestas:
"§ 28¹. Töölase eesti keele oskuse kategooriatunnistuste kehtetuks tunnistamine
Töölase eesti keele oskuse kategooriatunnistused tunnistatakse kehtetuks 2004. aasta 1. jaanuarist."¹⁶
- Keeleseaduse muutmise seadusega¹⁷ tunnistati KeeleS § 28¹ kehtetuks ning seadust täiendati §-ga 28². 01.01.2004 kuni 28.02.2007 kehtinud KeeleS § 28² sätestas:
"§ 28². Töölase eesti keele oskuse kategooriad
(1) Töölase eesti keele oskuse kategooriad loetakse käesoleva seaduse § 5 lõike 4 alusel kehtestatud kohustuslikele keeleoskustasemetele vastavateks järgmiselt:
1) kategooriad A, B ja C vastavad eesti keele oskuse algtasemele;
2) kategooria D vastab eesti keele oskuse kesktasemele;
3) kategooriad E ja F vastavad eesti keele oskuse kõrgtasemele.
(2) Töölase eesti keele oskuse kategooriaid ei kohaldata kodakondsuse taotleja eesti keele oskuse tõendamiseks."
- Keeleseaduse muutmise seadusega¹⁸ tunnistati KeeleS § 28² kehtetuks. Keeleseaduse muutmise seaduse eelnõu (ühendatud eelnõud 902 SE ja 1077 SE) seletuskiri täiendavaid selgitusi sätte kehtetuks tunnistamise kohta ei anna. Antud norm sisaldus Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatud eelnõus (1077 SE) ning tekkis sinna kooskõlastamise ja Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks esitamise vahelisel perioodil.¹⁹

54. Eeltoodud normidest tuleneb, et keeleoskuse kategooriatunnistus kehtib käesoleval hetkel endiselt, kuna **puudub seadusenorm, mis oleks kategooriatunnistuse kehtivuse lõpetanud** (mõistagi võib konkreetsel juhul olla kategooriatunnistus järelevalve käigus tunnistatud ka kehtetuks). Seadusandja ei ole uute nõuete kehtestamisel seaduses reguleerinud varem väljaantud keeleoskuse kategooriatunnistuste kui haldusaktide kehtivusega seonduvat.

1.2.3. Kategooriatunnistuste osaline kehtetuks tunnistamine (muutmine) isiku kahjuks

55. Määruse § 16 lg 4 ei tunnista formaalselt keeleoskuse kategooriatunnistusi kehtetuks, kuid piirab oluliselt kategooriatunnistuse kasutatavust keeleoskust tõendava dokumendina. Sätte kohaselt arvestatakse töölase keeleoskuse kategooriatunnistusi määrukses kehtestatud keeleoskustasemetega täitmist tõendava dokumendina üksnes määruse jõustumise hetkel (s.o 01.07.2008) töötavate isikute puhul töö jätkamisel sama tööandja juures.

56. Kuigi määruse § 16 lg 4 ei tunnista formaalselt kategooriatunnistusi kehtetuks, mõjutab määrukses sisalduv oluliselt haldusakti regulatiivsust – kategooriatunnistus haldusaktina on

¹⁵ RT I 2002, 53, 337.

¹⁶ Vastavalt sätestasid Vabariigi Valitsuse 16.05.2001 määruse nr 164 "Kohustusliku eesti keele oskuse tasemed äriühingute, mittetulundusühingute ja sihtasutuste töötajatele ning füüsilisest isikust ettevõtjatele" § 4¹ ning Vabariigi Valitsuse 16.08.1999 määruse nr 249 "Kohustusliku eesti keele oskuse tasemetel, eesti keele tasemeeksami eelsete konsultatsioonide ulatuse ja korra ning eesti keele oskuse tunnistuse vormi kinnitamine" punkt 6 kategooriate vastavuse tasemetele.

¹⁷ RT I 2003, 82, 551.

¹⁸ RT I 2007, 17, 82.

¹⁹ E-õiguses sisaldub 30.10.2006 dateeritud eelnõu versioon KeeleS § 28² kehtetuks tunnistavat sätet veel ei sisalda. Küll sisaldub see Vabariigi Valitsusele 14.12.2006 istungil heakskiitmiseks esitatud versioonis (dateeritud kuupäevaga 28.11.2006).

edaspidiselt vaid erandjuhtudel tõendiks töö- või teenistuskohal esitatavate nõuetele vastavuse kohta: kui isik jätkab määruse jõustumise hetkel töötamist sama tööandja juures. Muudel juhtudel (tööandja vahetus, isikud, kes määruse jõustumise hetkel ei tööta) on tegu pelgalt vabaharidusliku koolituse läbimist tõendava dokumendiga (täiskasvanute koolituse seaduse § 3 lg 4). Seega kategooriatunnistuste õiguslik tähendus (regulatiivsuse ulatus) muutus oluliselt, eriti nende isikute puhul, kes ei lange § 16 lõike 4 alla. Sisuliselt on keeleoskuse kategooriatunnistuse tõenduslik tähendus ehk kehtivus töö- või teenistusalas tes suhetes muutunud oluliselt piiratumaks. Seejuures on muudatus toimunud isikute kahjuks. Pean sellist järe lmit võrdsustatavaks kategooriatunnistuste (osalise) kehtetuks tunnistamisega isiku kahjuks. Ka HMS § 64 jj võrdsustab haldusakti kehtetuks tunnistamise haldusakti muutmise ga – täpsemalt nii muutmise kui kehtetuks tunnistamise puhul kehtivad samad eeldused.

57. Olen seisukohal, et KeeleS § 5 lg 5, mis näeb ette volituse kehtestada eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded, ei saa olla Vabariigi Valitsusele kui täidesaatvale võimule volitusnormiks varasemalt tähtajatuna välja antud haldusaktide muutmise või kehtetuks tunnistamise üldaluse loomiseks. Võib ka väita, et Vabariigi Valitsus on üldistavalt eeldanud keeleoskuse kategooriatunnistuse omajate puhul keeleoskuse puudumist. Vastavat üldaluse kehtestamise volitust ei tulene ka teistest keeleseaduse normidest. **Seetõttu olen seisukohal, et määruse § 16 lg 4 kehtestamisel on väljutud volitusnormi raamidest.** Kuna määruse § 16 lg 5 (viitab lõikes 4 nimetatud isikutele) on olemuslikult seotud lõikega 4, loen põhiseadusega vastuolus olevaks ka lõike 5.²⁰

58. Rõhutan veelkord, et keeleoskuse kategooriatunnistust kui haldusakti saab kehtetuks tunnistada, aga seda vaid konkreetse juhtumi faktilisi asjaolusid arvestades.

2. Vastavus õiguspärase ootuse põhimõttele

59. Kuigi volitusnorm ei võimalda kehtestada määruse § 16 lõigetes 4 ja 5 sätestatud ning puudub põhimõtteliselt vajadus järgnevalt hinnata vastavust õiguspärase ootuse põhimõttele, teen analüüsi terviklikkuse huvides seda siiski.

2.1. Põhiseaduslik taust

60. PS §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte, mille üheks osaks on õiguspärase ootuse ehk usalduse kaitse põhimõte.²¹ Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt on igäihel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et avaliku võimu poolt vastu võetud õigusakt jääb kehtima. Igäiks peab saama temale õigusaktiga antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt aktis sätestatud tähtaja jooksul. Ehk nagu on tabavalt kirjeldanud Riigikohus: "Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik."²² Seejuures on ka rõhutatud, et "[o]lukorras, kus isiku õigus soodustusele on tehtud kindlaks halduse üksikaktiga, tuleb isiku usaldust kaitsta veelgi tugevamalt, sest üksikaktiga on riik väljendanud oma seisukohta konkreet ses küsimuses, mitte üksnes abstraktselt."²³

²⁰ Vt analoogia nt: RKPJKo 26.11.2007, nr 3-4-1-18-07, p 20: "Õigusselguse tagamise eesmärgil tuleb asjassepuutuvaks lugeda ka need sätted, mis omavad vaidlustatud normiga tihedat seost ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes."

²¹ RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/1-5/94: "Põhiseadus ja sellega kooskõlas vastu võetud seadused ja muud õigusaktid on määratud looma korrapära ja stabiilsust ühiskonnas. Selle kaudu luuakse kindel ja püsiv alus põhiõiguste ja vabaduste seaduspäraseks kasutamiseks ning kujuneb õiguskindlus kui sotsiaalne väärtus."

²² RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/1-5/94. Sama RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 13.

²³ RKHKo 07.12.2001, nr 3-3-1-51-01, p 2.

61. Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaldumise (esimeseks) eelduseks on, et isikul on üldse tekkinud õiguspärane ootus. Õiguspärane ootus saab isikul tekkida normist või aktist vms, mis annab talle lubaduse mingi talle soodsa olukorra jätkumiseks või saabumiseks.

62. Teiseks tuleb kontrollida, kas õiguspärase ootust on riivatud. Õiguspärase ootuse riivega on tegu juhul, kui muudatusega kaasneb isikule halvemus.

63. Kolmandaks, isiku õiguspärase ootust on rikutud, kui isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimisse kaalub üles avaliku huvi ümberkorralduse järele.²⁴ Arvestada tuleb õigusliku olukorra selgust, muutunud olusid, muudatusega kaasnevaid tagajärgi, muudatuse ettenähtavust jms.²⁵

2.2. Õiguspärane ootus keeleoskuse kategooriatunnistuste puhul

64. Keeleoskus on oma olemuselt oskus, mis ajas muutub – vähese keelekasutuse tulemusel inimene unustab õpitu ja minetab seeläbi võime kasutada keelt tasemel, milles ta varem oli võimeline suhtlema. Seetõttu kinnitab keeleoskustunnistus kui haldusakt (sh keeleoskuse kategooriatunnistus) üksnes seda, et konkreetsel ajahetkel valdab isik keelt vastaval haldusaktis märgitud tasemel. Keeleoskust tõendava haldusakti omanik peab arvestama, et kui keeleoskus muutub, on konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades võimalik haldusakt tunnistada kehtetuks. Nii sätestavad ka kehtiva KeeleS § 5² lõiked 1 ja 4, et põhjendatud kahtluse korral võib isiku suunata keeleametniku ettekirjutusega tasemeeksamil ning selle mittesooritamisel tunnistada keeletunnistuse kehtetuks. Põhimõtteliselt annab taolise võimaluse samuti HMS § 66 lg 2 p 2.

65. Nagu eelnevalt välja tõin, on seadusandja korduvalt muutnud keeleoskuse kategooriatunnistuste edasise kehtivusega seotud regulatsiooni (vt p 53), nähes ette tähtaja, mille möödumisel kaotavad kategooriatunnistused kehtivuse. Tunnistusi omavad inimesed on pidanud oma tegevuse planeerimisel sellega arvestama.

66. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et õiguspärase ootuse riivist saab rääkida üksnes nende isikute puhul, kes oskavad eesti keelt keeleoskuse kategooriatunnistuses märgitud tasemel (ega ole seda oskust minetanud). Samas nõustun Haridus- ja Teadusministeeriumi järeldusega, et kõnealune **õiguspärase ootuse riive on põhiseaduspärane**.

67. Seda seisukohta kinnitavad esiteks kaalukad eesmärgid, mis on tinginud muudatuste vajaduse: töötajate, teenistujate ja füüsilisest isikust ettevõtjate keeleoskuse kategooriatunnistused ei pruugi anda tõest teavet keeleoskuse kohta (vt p 7 jj), samal ajal kui (avalike) teenuste kasutajatel on õigustatud ootus, et nad saavad teostada vajalikud toimingud eesti keeles, ning tööandjatel on põhjendatud kindlustustunne riigi väljaantud haldusaktide tööle vastavuse suhtes. Teiseks on muudatused olnud ettenähtavad, arvestades asjaoluga, et varasemalt on korduvalt "ähvardatud"

²⁴ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, punktid 14 ja 26: "Õiguspärase ootuse põhimõtte ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõtte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist - seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda. [...] Uue õigusliku olukorra loomisel peab seadusandja seega tagama, et õiguse adreessaadil oleks oma tegevuse ümber korraldamiseks mõistlikul määral, s.t piisavalt aega. Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu."

²⁵ Argumenteerimiskoormus on erinevalt ebasoodsa tagasiulatava mõju keelust sellel, kes tugineb õiguspärase ootuse põhimõttele. Ebasoodsa tagasiulatava jõu keeldu tuleb eristada õiguspärase ootuse põhimõttest – esimese puhul on tegemist õigusaktile tagasiulatava jõu andmisega, teisel juhul hakkab õigusakt kehtima vaid edasiulatavalt, kuid hindab ümber enne õigusakti jõustumist juba asetleidnud sündmused ja tekkinud õigussuhted.

lõpetada kategooriatunnistuste kehtivust. Kolmandaks arvestan ka Haridus- ja Teadusministeeriumi selgitusi võimaluste kohta keeleõppe ja selle kulutuste hüvitamise kohta.

3. Lõpetuseks

68. Lõpetuseks pean oluliseks juhtida Haridus- ja Teadusministeeriumi tähelepanu õigusselguse põhimõttele.

69. PS §-s 10 sätestatud õiguskindluse põhimõttest ning PS § 13 lõikest 2 tuleneb õigusselguse ehk õigusakti arusaadavuse põhimõte, mis väljendab arusaama, et isikul peab olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob. Seejuures on normi määratletuse hindamisel mõõdupuuks "normi adressaadiks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik".²⁶ "[E]bapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igäüht riigivõimu omavoli eest"²⁷ ning on seega vastuolus õigusselguse põhimõttega.

70. Riigikohus on oma praktikas korduvalt juhtinud tähelepanu vajadusele tõlgendada õigusnorme põhiseadusega kooskõlas oleval viisil, tagades põhiõiguste võimalikult ulatuslikum ja lünkadeta kaitse (põhiseaduskonformse tõlgenduse põhimõte).²⁸

71. Nagu eelnevalt välja toodud, sätestavad määruse § 16 lõiked 4 ja 5 järgmist:

"(4) Enne 1. juulit 1999. a välja antud tööalase keeleoskuse tunnistusi arvestatakse käesolevas määruses kehtestatud keeleoskuskõnõude täitmist tõendava dokumendina määruse jõustumise hetkel töötavate isikute puhul töö jätkamisel sama tööandja juures.

(5) Lõikes 4 nimetatud isikute keeleoskuse vastavust vastaval töö- või ametikohal töötamiseks käesoleva määrusega kehtestatud keeleoskuskõnõudele on "Keeleseaduse" § 5² alusel õigus hinnata riikliku järelevalve teostajal."

72. Järgides põhiseaduskonformse tõlgendamise põhimõtet, olen seisukohal, et määruse § 16 lõiget 4 on võimalik tõlgendada laiendavalt viisil, mille kohaselt säte ei välista keeleoskuse kategooriatunnistuste kasutamist keeleoskuskõnõuete täitmist tõendava dokumendina ka isikute puhul, kes määruse jõustumisel ei tööta või kes vahetavad tööandjat. Käesoleval hetkel ütleb norm n-õ jaatavalt vaid seda, milliste isikute gruppide puhul kategooriatunnistusi arvestatakse, välistamata muude isikute gruppide puhul keeleoskuse kategooriatunnistuste kasutamist keeleoskuskõnõude täitmist tõendava dokumendina. Selliste välistuste tegemiseks oleks norm tulnud sõnastada teisiti, nt "Enne 1. juulit 1999. a välja antud tööalase keeleoskuse tunnistusi ei arvestata keeleoskuskõnõude täitmist tõendava dokumendina, välja arvatud ..." vms.

73. Ma ei lähtunud eeltoodud põhiseaduskonformsest tõlgendusest üksnes tulenevalt asjaolust, et määruse eelnõu seletuskirjast ja ministeeriumi edastatud materjalidest nähtub selgelt seadusandja teistsugune tahe.²⁹ Juhin siiski tähelepanu taolisele puudujäägile normi sõnastuses, mis võib põhjustada mh õigusselgusetust.

²⁶ Viimati RKPJKo 31.01.2007, nr 3-4-1-14-06, p 23.

²⁷ RKPJKo 12.01.1994, nr III-4/A-1/94.

²⁸ Nt RKÜKo 22.02.2005, nr 3-2-1-73-04, p 36: "Erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole. Riigikohtul puudub alus normi põhiseadusevastase motiivil kehtetuks tunnistada, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt. Samuti tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse."

²⁹ Vrd RKKKo 01.04.2008, nr 3-1-1-101-07, p 11: "Kolleegeumi arvates ei ole seaduste tõlgendamisel võimalik lähtuda ette kindlaksmääratult üksnes teatud ühest tõlgendamismeetodist ja üksnes teatud pragmaatilistest kaalutlustest. Ei saa lähtuda pelgalt seaduseelnõude seletuskirjadest, jättes tähelepanuta seaduse enese teksti."

IV Kokkuvõte

Analüüsisides koosmõjus avalduses ning Haridus- ja Teadusministeeriumi vastuses sisalduvat ning asjakohaseid õigusakte, olen seisukohal, et kuigi Vabariigi Valitsuse 26.06.2008 määruse nr 105 "Avalike teenistujate, töötajate ning füüsilisest isikust ettevõtjate eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded" § 16 lõiked 4 ja 5 ei riku isikute õiguspärasest ootust, on viidatud normide kehtestamisel väljutud volitusnormi raamidest.

Sellest tulenevalt teen Teile ettepaneku algatada seaduse eelnõu, mis lahendaks keeleoskuse kategooriatunnistuste küsimuse põhiseaduspärasel viisil (reguleerides selle seaduses või nähes ette piisava volitusnormi Vabariigi Valitsusele). Mõistagi tuleb seejärel vastavalt muuta ka kõnealust määrust.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Teadmiseks: peaminister Andrus Ansip

Nele Parrest 693 8438

E-post: nele.parrest@oiguskantsler.ee