



Õiguskantsler

Hr Sergei Razguljajev
OÜ Poiqwe õigusbüroo
sergei.razguljajev@gmail.com

Teie 25.10.2012 nr 1
Õiguskantsler 15.11.2012 nr 6-1/121463/1205245

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Töötasu miinimumnõude kehtestamine töötamiseks elamisloa taotlemisel**

Austatud härra Razguljajev

Tänan Teid 25.10.2012 esitatud avalduse eest, milles palusite oma ametitegevuse raames tõusetunud küsimustest tulenevalt kontrollida välismaalaste seaduse § 178 lõike 1 kooskõla põhiseadusega.

Teatan, et tutvusin Teie avaldusega, kuid ei tuvastanud kõnealuse sätte vastuolu põhiseadusega.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

I Asjakohane õigusnorm

1. Välismaalaste seaduse “§ 178. Makstavale töötasule esitatavad nõuded

(1) Tööandja on kohustatud maksma välismaalasele tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti poolt viimati avaldatud Eesti aasta keskmise palga ja koefitsiendi 1,24 korrutisega.

(2) Välismaalasele makstava tasu suurus peab vastama tähtajalise elamisloa taotluse menetluse võtmise hetkel Statistikaameti poolt viimati avaldatud andmetele ning seda korrigeeritakse tähtajalise elamisloa pikendamisel või uue esmase tähtajalise elamisloa taotlemisel.

[...]“

II Õiguskantsleri seisukoht

2. Käesolevas menetluses on põhiküsimuseks, kas välismaalaste seaduse (edaspidi VMS) § 178 lg 1 on kooskõlas põhiseadusega, kui kohustab tööandjat maksma välismaalasele tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti poolt viimati avaldatud Eesti aasta keskmise palga ja koefitsiendi 1,24 korrutisega.

3. Oma avalduses leidsite, et antud säte on vastuolus põhiseaduse § 12 lõike 1 ning §-ga 11. Märkisite, et juhul, kui tööandja peab maksma välismaalastele, kes tulevad Eestisse tööle, töötasu koefitsiendiga 1,24 võrreldes samadel tingimustel töötavate kvalifitseeritud Eesti kodanikega, leiab aset diskrimineerimine, sest seadus lubab maksta kohalikele töötajatele väiksemat töötasu kui välismaalastele. Lisaks tõite esile, et selline olukord võib olla ka vastuolus Euroopa Ühenduse lepingu artikliga 39, mis keelab igasuguse kodakondsusest tingitud erineva kohtlemise.

4. VMS § 178 lg 1 puudutab olukorda, kus välismaalane taotleb tähtajalist elamisluba Eestisse elama asumiseks töötamise eesmärgil. Vastavalt VMS § 118 punktile 4 võib välismaalasele anda elamisloa töötamiseks Eestis. VMS § 176 lõike 1 järgi on töötamiseks tähtajalise elamisloa andmise eesmärk soodustada Eesti majanduse, teaduse, hariduse või kultuuri arengut, luues võimaluse võtta Eestisse tööle vajalike teadmiste ja oskustega välismaalasi. Sellisel alusel elamisloa taotlemise tingimused on reguleeritud VMS §-des 176 jj.

5. Kõnealuse regulatsiooni põhiseadusega kooskõla hindamisel tuleb silmas pidada, et välismaalasel ei ole üldjuhul subjektiivset õigust Eestisse elama asuda töötamise eesmärgil. Seetõttu on seadusandja otsustusruum sellekohase regulatsiooni kujundamisel ulatuslikum. Kui seadusandja aga on loonud õigusliku aluse töötamise eesmärgil elamisloa taotlemiseks, tuleb vastava regulatsiooni kujundamisel silmas pidada muid põhiseaduses sätestatud põhiõigusi ja –vabadusi, ennekõike võrdsuspõhiõigust.¹

6. Riigikohus on sedastanud, et „võrdsuspõhiõigus tuleneb põhiseaduse § 12 lg 1 esimesest lausest, mille kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Selle sätte järgimine eeldab, et võrdses olukorras olevaid isikuid koheldakse võrdselt ning ebavõrdses olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt. Nimetatud säte tähendab ka õigusloome võrdsust, mis nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.“² Riigikohus on määratlenud, et PS § 12 lõike 1 riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid.³

7. Antud regulatsiooni kujunemist puudutava seaduseelnõu seletuskirjas on toodud esile, et Eesti töörande regulatsiooni eesmärk on kaitsta kohalikku töajõuturгу. Välismaalane lubatakse Eestisse töötamise eesmärgil, kui Eestis ei leidu tööjõudu, kellel oleks samaväärsed oskused ja kvalifikatsioon vastaval töökohal töötamiseks.⁴ Seletuskirjas on märgitud, et „[---] Statistika keskmise Eesti palga kohta tuleb viiteajaga (aastastatistika saabub umbes pooleaastase viiteajaga), mistõttu koefitsient 1,24 on suhteliselt lähedane tööturu tegelikule palgatasemele. Koefitsiendi saamiseks võttis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium arvesse seda, kui palju on tippspetsialistide või keskastmespetsialistide tunnipalk kõrgem Eesti keskmisest tunnipalgast, mis on 1,24 korda [tippspetsialistide ning keskastmespetsialistide ja tehnikute brutotunnipalk/keskmise brutotunnipalk (52,47/42,24) koefitsiendiks 1,24]. Ettevõtja valmisolek maksta välismaalasele Eesti keskmisest palgast kõrgemat palka tõestab, et vastava kvalifikatsiooniga töötajat ei ole võimalik kohalikult tööturult leida. Seda põhjusel, et Eesti keskmisest kõrgemat palka saab ligikaudu 1/3 töötajatest ning kohalike töötajate asendamist madalalpalgaliste välismaalastega ei toimu. Seega, seades kriteeriumiks keskmine palk x koefitsient 1,24 tagame, et Eestisse saabub ainult kvalifitseeritud tööjõud. Kuna elamisloa näol on tegemist pikemaajalise töötamise

¹ Vt RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 23; RKÜKo 03.01.2008, nr 3-3-1-101-06, p 18.

² RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 24.

³ RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 36.

⁴ Seletuskiri välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse juurde, eelnõu 183 SE, p 3.1. Kättesaadav: www.riigikogu.ee.

võimalusega, siis peaks Eesti riigi prioriteediks olema ennekõike kõrgema kvalifikatsiooniga töötajate riiki lubamine.⁵

8. Eeltoodust nähtub, et antud regulatsiooni väljatöötamisel on võetud arvesse erinevaid asjaolusid. Ühelt poolt on nenditud, et võib esineda vajadus kvalifitseeritud välismaalastest töötajate riiki saabumise järele. Teiselt poolt on püütud kaitsta Eesti tööturгу palgakoeffitsiendi kehtestamise teel, milles nähakse üht peamist kaitsemehhanismi vähe kvalifitseeritud tööjõu sisserände vastu. Välismaalaste seaduses on kehtestatud lisaks täiendavaid tingimusi elamisloa väljastamiseks (nt Eesti Töötukassa loa nõue, VMS § 177). Nagu eelpool märgitud, on seadusandjal ulatuslik otsustusruum seaduses töötamise eesmärgil väljastatava elamisloa tingimuste määratlemisel.

9. Oma avalduses tõite esile, et välismaalaste seaduse kõnealuse regulatsiooni tulemusena koheldakse ebavõrdset Eestisse töötamise eesmärgil saabunud isikuid ja kohalikke inimesi, kes teevad samaväärset tööd. See tähendab, et Teie hinnangul võidakse kõnealuse regulatsiooni tulemusena kohelda ebasoodsamalt kohalikke töötajaid.

10. Nagu eelpool märgitud, saab võrdsuspõhiõiguse riivega olla tegemist vaid olukorras, kus erinevalt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid. Sellega seoses selgitan, et kõnealuse regulatsiooni puhul on vajalik eristada seaduses elamisloa taotlemiseks kehtestatud tingimusi ning konkreetse tööandja poolt töötajatele kehtestatud töötasustamise tingimusi. Välismaalaste seaduse kõnealune säte puudutab elamisloa taotlemist Eestisse töötama asumiseks. See puudutab inimesi, kelle eesmärk on Eestisse ajutiselt elama asuda selleks, et siin töötada. Välismaalaste seaduses on määratletud tingimused, millele need inimesed peavad vastama, selleks et saada õiguslikku alust Eestisse saabumiseks. Tegemist on täiesti erineva õigusliku olukorraga võrreldes inimestega, kes on Eesti kodanikud või elavad juba Eestis elamisloa alusel. Seda, kas tegemist on võrreldavas olukorras olevate isikutega, tuleb hinnata konkreetse situatsiooni valguses. See tähendab, et elamisloa taotlemiseks töötasu suuruse nõude puhul võib võrreldavate isikutena põhimõtteliselt käsitleda teistel alustel elamisluba taotlemaid isikuid, kuid ka sellisel juhul võib nentida, et erinevus võib olla põhjendatud taotletava elamisloaga seonduvatest asjaoludest tulenevalt – kuna kõnealune välismaalaste seaduse säte puudutab elamisloa taotlemist töötamise eesmärgil, siis võib pidada põhjendatuks kõrgema töötasu nõude kehtestamist võrreldes muudel alustel elamisloa taotlemisega juba eelpool väljatoodud põhjustel. Samuti võib tõstatada küsimuse erinevate töövaldkondade erinevast kohtlemisest, sest seaduses on loetletud ka selliste töötajate grupid, kelle suhtes miinimumtöötasu nõuet ei kohaldata (VMS § 181). See ei mõjuta aga üldise töötasu nõude kehtestamise lubatavust, vaid sellisel juhul tuleks hinnata loetelus sätestatud erijuhtude põhjendatust. Sellest tulenevalt olen seisukohal, et Teie avalduses püstitatud probleemi valguses ei ole tegemist põhiseaduse § 12 lõikest 1 tuleneva võrdsuspõhiõiguse riivega, mistõttu ei tuvastanud ma vastuolu põhiseadusega.

11. Märgin siiski täiendavalt, et Eestis töötamiseks elamisloa saanud isik ning kohalikud töötajad on võrreldavas olukorras juhul, kui hinnatakse konkreetse tööandja poolt töötajatele kehtestatud töötingimuste või töö tasustamise tingimuste erinevusi, kuigi see ei mõjuta elamisloa tingimuste määratlemise põhjendatust. Sellega seoses selgitan, et vastavalt võrdse kohtlemise seaduse § 2 lõikele 1 on keelatud inimeste diskrimineerimine nende rahvuse (etnilise kuuluvuse) tõttu muuhulgas töö saamisel, töötingimuste kehtestamisel ning töötasustamisel. Seega nõustun Teie seisukohaga, et välismaalasele võrreldes kohaliku töötajaga samaväärse töö tegemisel 1,24 korda kõrgema palga maksmisel võib tegemist olla diskrimineerimisega rahvuse tõttu. See tähendab, et juhul, kui konkreetne tööandja maksab samaväärset tööd tegevatele kohalikele töötajatele

⁵ Samas, p 3.2.3.

väiksemat töötasu, võib tõusetuda küsimus rahvusliku diskrimineerimise esinemisest seoses töötasustamisega, kuid sellisel juhul tuleb sellise kohtlemise lubatavust hinnata vastavalt võrdse kohtlemise seadusele.

12. Välismaalaste seaduse kõnealune regulatsioon ei kohusta tööandjat maksma välismaalasele kõrgemat töötasu kui samaväärset tööd tegevale kohalikule töötajale. Välismaalaste seaduse vastava sätte eesmärk on Eesti tööturu laiem kaitse töötamise eesmärgil elamisloa väljastamise tingimuste kehtestamise kaudu. Vastav säte näeb ette välismaalasele makstava miinimumtöötasu suuruse võrreldes Eesti keskmise palgaga, kuid antud säte ei mõjuta konkreetse tööandja poolt makstava keskmise töötasu suurust ega antud tööandja poolt samaväärset tööd tegevatele töötajatele makstava töötasu suurust.

Kokkuvõte

13. Eeltoodust tulenevalt ei tuvastanud ma Teie avalduses tõstatatud küsimuse valguses VMS § 178 lõike 1 vastuolu põhiseadusega. Nagu märgitud, on töötamise eesmärgil elamisloa taotlemise tingimuste kehtestamisel seadusandjal ulatuslik otsustusruum, kuigi seejuures tuleb arvestada võrdse kohtlemise põhimõtet. Välismaalaste seadusest tuleneb elamisloa taotlemiseks tingimus maksta välismaalasele töötajale tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti poolt viimati avaldatud Eesti aasta keskmise palga ja koefitsiendi 1,24 korrutisega. Antud sätte eesmärk on Eesti tööturu laiem kaitse, nähes ette välismaalasele makstava miinimumtöötasu suuruse võrreldes Eesti keskmise palgaga. Konkreetse tööandja poolt samaväärset tööd tegevatele välismaalasele töötajatele võrreldes kohalike töötajatega makstava töötasu erisuste põhjendatust tuleb hinnata vastavalt võrdse kohtlemise seadusele.

14. Täna Teid veelkord pöördumise eest ning loodan, et eeltoodud selgitused on Teile abiks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder