



Õiguskantsler

Teie

nr

Õiguskantsler 28.09.2012 nr 6-1/120385/1204471

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta  
ülikooli teaduriga sõlmitav tähtajaline tööleping**

Lugupeetud

Pöördusite minu poole taotlusega kontrollida ülikooliseaduse § 39<sup>1</sup> lõike 1, mille järgi ei muutu rektori, prorektori, õppejõu ja teadustöötajaga sõlmitud tähtajaliste töölepingute järjestikusel sõlmimisel või pikendamisel töösuhe tähtajatuks, põhiseaduspärasust. Täpsemalt leidsite, et ülikooli teadurit koheldakse põhjendamatult erinevalt võrreldes isikutega, kelle töölepingud muutuvad nende järjestikusel sõlmimisel või pikendamisel tähtajatuteks.

**Teatan Teile, et minu hinnangul on ülikooliseaduse § 39<sup>1</sup> lõige 1 kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lõikest 1 tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega osas, milles teadustöötajaga sõlmitud tähtajaliste töölepingute järjestikusel sõlmimisel või pikendamisel ei muutu töösuhe tähtajatuks.**

Järgnevalt selgitan lähemalt, miks ma sellisele järeldusele jõudsin. Esmalt annan ülevaate menetluse asjaoludest ja menetluse käigust (I) ja toon välja vaidlusaluse õigusnormi (II), seejärel esitan õigusliku hinnangu (III).

**I Asjaolud ja menetluse käik**

1. Esitasite mulle avalduse, milles leidsite, et ülikooliseaduse (edaspidi ÜKS) § 39<sup>1</sup> lõige 1 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 12 lõikest 1 tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega, sest sätte kohaselt ei muutu teaduriga sõlmitav tööleping ka selle mitmekordsel pikendamisel tähtajatuks. Selgitasite oma kirjas, et tegelikkuses töötab teadur ülikoolis järjepidevalt, üks tähtajaline leping järgneb teisele ning uue tähtajalise töölepingu sõlmimata jätmise põhjus pole mitte teaduri sobimatus, vaid see, et teadusprojekt ei saa rahastust uuringu jätkamiseks.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Sätte alusel koheldakse ülikooli teadurit ebavõrdselt võrreldes a) eraõiguslikus teadus- ja arendusasutuses töötava teaduriga, kelle töösuhe muutub mitmekordse pikendamise järel tähtajatuks tulenevalt töölepingu seaduse (edaspidi TLS) § 10 lõikest 1; b) TLS § 9 lõikes 1 nimetatud isikutega, kes töötavad tähtajalise lepinguga töö ajutisest tähtajalisest iseloomust tulenevalt ning kellega sõlmitud tähtajaline töösuhe muutub tähtajatuks, kui tähtajalist lepingut samalaadse töö tegemiseks pikendatakse järjestikku rohkem kui kaks korda või tähtajalist lepingut on pikendatud rohkem kui üks kord viie aasta jooksul; c) ülikooli professoriga, kellega sõlmitakse ÜKS § 39<sup>1</sup> lõike 2 järgi tähtajaline tööleping, kui isik on ametis samas ülikoolis, on professorina töötanud vähemalt 11 aastat ning kui isik on ülikooli nõukogu kehtestatud tingimustel ja korras atesteeritud.

3. Võtsin Teie avalduse menetlusse ning pöördusin asjas selgituste ja teabe saamiseks haridus- ja teadusministri poole. Ministri vastusest, mille saatsin vahevastuse lisana Teilegi, võib välja tuua alljärgnevat.

4. Minister selgitas, et teadus- ja arendusasutuste, sh ülikoolide, akadeemilise personaliga tähtajaliste lepingute sõlmimise eesmärgiks on vajadus tagada töö kõrge kvaliteet ning regulaarne kontroll. Seetõttu saab seaduse kohaselt teaduriga töölepingu sõlmimise või mittesõlmimise põhjuseks olla vaid tema professionaalsed omadused. Minister tõdes, et tuginedes teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse § 8 lõigetele 1<sup>1</sup>-4 saab väita, et teadustöötajate täidetavatel tööülesannetel on tähtajaline iseloom, ülesanded tulenevad konkreetsest teadusteemast või uurimisprojektist. Ka on teadusteemad ja uurimisprojektid projektipõhised ja tähtajalised ning on teada, kui kaua nad kestavad. Pole välistatud, et teadustöötaja tööülesannete hulka kuulub mitme erineva projektiga seotud ülesannete täitmine. Siiski ei sea teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus ega ka ülikooliseadus teadustöötaja töölepingu tähtaega sõltuvusse rahastatava teadusprojekti tähtajast või asjaolust, kas uurimisprojekt saab rahastuse või mitte.

5. Veel selgitas minister, et lähtudes teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse § 5 lõikest 1 tuleb eraõiguslike teadus- ja arendusasutuste suhtes kohaldada teadus- ja arendustegevuse korralduse seadust, sh teadusasutuse töötajaskonna, nende ametikohtadele kehtestatud nõuete ja ametikohtade täitmise kohta sätestatud. Seega sõlmitakse ka erasektori teadus- ja arendusasutuste teadustöötajate töölepingud vastavalt teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusele tähtajaliselt.

6. Professori ametikohta puudutavalt selgitas minister, et erinevalt teaduri ametikohast on tegu kõrgkooli õppejõu ametikohaga. ÜKS § 39<sup>1</sup> lõike 2, mis kehtestab professoriga tähtajatu töölepingu sõlmimise tingimused, eesmärgiks on tagada karjääriredelil kõige kõrgemale astmele jõudnud isikute suurem seotus õppeasutusega. Ministri sõnul pole teadusasutuste ja teadustöötajate puhul sellist sidumist vajalikuks peetud, sest erinevalt kõrgharidusest on teadustegevus enam projektipõhine. Minister märkis, et ülikoolis töötava professori ja teadustöötaja puhul on tegemist ametikohtadega, mis erinevad nii eesmärkide ja töö sisu kui ka töötamisele kehtestatud erinevate kvalifikatsiooninõuete ja erineva positsiooni poolest ametikohtade astmestikus.

7. Mis puudutas minu küsimusi tähtajaliste töölepingute regulatsiooni rakendamispraktika kohta, kaasa arvatud Teie kirjas toodud tegeliku olukorra kirjeldust, selgitas minister, et Haridus- ja Teadusministeerium ei ole seni uurinud teaduritega tähtajaliste töölepingute sõlmimise praktikat. Seetõttu puuduvad ministeeriumil andmed, kas lepingute sõlmimisel järgitakse regulatsiooni kehtestamise eesmärki ning kas esineb regulatsiooni kuritarvitamist. Ministeeriumil on aga kavas lähiajal kõnealuste lepingute sõlmimise praktikat analüüsida ning vajadusel rakendada meetmeid olukorra muutmiseks. Minister andis teada, et Euroopa Komisjoni arvates ei pruugi Eesti olla nõuetekohaselt üle võtnud direktiiviga 1999/70/EÜ kinnitatud raamkokkulepet tähtajalise töö

kohta. Euroopa Komisjoni hinnangul puuduvad Eesti õiguses meetmed, mille eesmärk on vältida tähtajaliste töölepingute järjestikuse sõlmimise kuritarvitamist akadeemilise personali puhul.

## II Vaidlusalune säte

8. ÜKS § 39<sup>1</sup> lõige 1 sätestab:

„§ 39<sup>1</sup>. Erinevus tähtajaliste töölepingute sõlmimisel

(1) Rektori, prorektori, õppejõu ja teadustöötajaga sõlmitud tähtajaliste töölepingute järjestikusel sõlmimisel või pikendamisel ei muutu töösuhe tähtajatuks.

[---].”

## III Õiguskantsleri seisukoht

9. Avaldusaluses asjas on põhiküsimus, kas ÜKS § 39<sup>1</sup> lõige 1 on kooskõlas PS § 12 lõike 1 esimeses lauses sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega osas, milles teadustöötajaga sõlmitud tähtajaliste töölepingute järjestikusel sõlmimisel või pikendamisel ei muutu töösuhe tähtajatuks. Küsimusele vastamiseks selgitan lühidalt üldise võrdsuspõhiõiguse sisu (punktid 10-11) ning seejärel hindan kõnealuse ülikooliseaduse sätte põhiseaduspärasust (punktid 12-19).

10. PS § 12 lõike 1 esimene lause sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse. Selle põhiõiguse kaitseala riivega on tegemist siis, kui leiab aset sarnases olukorras olevate isikute ebavõrdne kohtlemine. Võrdsuspõhiõigus pole aga piiramatu õigus. PS § 12 lõike 1 esimese lausega on vastuolus vaid selline ebavõrdne kohtlemine, millel puudub legitiimne eesmärk või mis on selle eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne.

11. Nagu öeldud, saab PS § 12 lõike 1 esimese lause riivega olla tegu siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid. Isikute võrreldavuse hindamiseks on vaja igal konkreetsel juhul määrata võrdluse lähtekoht, st välja tuleb selgitada, kas isikud on võrreldavad ehk kas nad on sarnases olukorras.

12. Esmalt selgitan, et tuginedes teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse § 5 lõikele 1, kohaldatakse eraõiguslike teadus- ja arendusasutuste suhtes teadus- ja arendustegevuse korralduse seadust. Sellest järeldub, et eraõiguslike teadus- ja arendusasutuste teadustöötajatega sõlmitakse töölepingud tähtajaliselt ning teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse § 9 lõike 5 järgi ei muutu töösuhe teadustöötajaga tähtajatuks ka töölepingu mitmekordsel pikendamisel. Niisiis on tegu ülikooliseaduse alusel töötava teaduriga täpselt samas olukorras oleva töötajaga, mistõttu nendevahelisest erinevast kohtlemisest rääkida ei saa.

13. TLS (mis on töösuhteid reguleeriv üldseadus) § 9 lõike 1 järgi on tööleping üldjuhul tähtajatu. Sama säte nimetab ühe erandi, millal võib tööleping olla tähtajaline: kui seda õigustavad tööajutisest tähtajalisest iseloomust tulenevad mõjuvad põhjused, eelkõige töömahu ajutine suurenemine või hooajatöö tegemine. Samas võib seadusandja teha erandeid üldisest tähtajatute töölepingute sõlmimise reeglist ka teiste seadustega. Nii on seadusandja otsustanud, et korraliste

õppejõudude ja teadustöötajatega sõlmitakse tähtajalised töölepingud kuni viieks aastaks (v.a seaduses nimetatud erandid, ÜKS § 39 lõige 1).<sup>1</sup>

14. Tähtajatu töösuhte reeglist erandite tegemine on ajendatud erinevatest põhjustest. TLS § 9 lõike 1 puhul on põhjuseks, et tööandjatel on vaja tööjõudu ajutise töö tegemiseks. Seejuures TLS § 10 lõikes 1 sätestatud tähtajalise töölepingu järjestikuse sõlmimise ja pikendamise piirang peab takistama töö ajutise iseloomu tõttu sõlmitavate tähtajaliste töölepingute kuritarvitamist ÜKS § 39 lõikes 1 sätestatud isikute puhul pole põhjuseks aga töö ajutine iseloom. Seaduse eelnõu 533 SE, millega lisati ülikooliseadusesse § 39<sup>1</sup>, seletuskirja<sup>2</sup> järgi oli ÜKS § 39 lõike 1 kehtestamise eesmärgiks tagada sättes nimetatud ametikohtade täitmine võimalikult pädevate ja erialaselt kõrgel tasemel töötajatega regulaarsete konkursside korraldamise kaudu.<sup>3</sup>

15. Eeltoodust tuleneb, et kuigi nii TLS § 9 lõike 1 kui ka ÜKS § 39 lõike 1 alusel töötavad isikud tähtajalise töölepinguga, **on tähtajaliste töölepingute sõlmimine ajendatud erinevatest põhjustest või eesmärkidest.**

16. Leian seejuures, et kuna ÜKS § 39 lõike 1 eesmärgiks on võimalus valida järjepidevalt parimaid spetsialiste, siis TLS § 10 lõikes 1 sätestatud piiranguga sarnane kord muudaks selle eesmärgi täitmise raskeks. Seetõttu ei saa kõnealusel juhul TLS § 10 lõikes 1 sätestatud kaitsemehhanismi kasutada. Ka ei saa teadustöötajatega sõlmitavate tähtajaliste töölepingute lõppemisel (olgugi, et see võib olla juba mitmes järjestikku sõlmitav) maksta koondamishüvitist, sest selle hüvitise mõte on leevendada töösuhte ootamatu lõppemisega tekkivat negatiivset tagajärge. Erinevalt tähtajatu töösuhte alusel töötajast ei saa tähtajalise töölepinguga töötav teadur eeldada, et tema töösuhte kestaks katkematult ehk et lepingut uuendatakse järgneva perioodiks. Iga järgnev leping võib osutuda viimaseks ning töötaja peab sellega juba ette arvestama.

17. Eeltoodu ei tähenda, et kui praktikas kuritarvitatakse võimalust sõlmida ülikooli teadustöötajatega tähtajalisi töölepinguid või kasutatakse seda võimalust vastuolus regulatsiooni eesmärgiga, siis ei võiks seadusandja välja töötada just selles olukorras sobilikke mehhanisme kuritarvitamise vältimiseks.

18. Mis puudutab Teie viidatud võimalikku erinevat kohtlemist ülikooli professori ja ülikooli teadustöötaja osas, siis minu hinnangul pole tegu võrduspõhiõiguse seisukohast võrreldavate isikute gruppidega. Seda vaatamata asjaolule, et professoriga tähtajalise töölepingu sõlmimise eesmärk tuleneb sarnaselt ülikooli teadustöötajaga vajadusest valida parimaid oma ala spetsialiste. Professorite ja ülikooli teadustöötajate puhul tuleb silmas pidada, et erinevalt teadustöötajast on professor ÜKS § 34 lõike 1 järgi õppejõud. Õppetöö ülikoolis nõuab planeerimises enam stabiilsust ja kindlust, et koolil on õppetöö läbiviimise õiguse olemasoluks kõrge kvalifikatsiooniga õppejõud. See professori ja teadustöötaja ametikoha erinevus õigustab minu hinnangul ka ÜKS § 39<sup>1</sup> lõike 2 regulatsiooni, mille järgi sõlmitakse samas ülikoolis ametis oleva ja vähemalt 11 aastat professorina töötanud isikuga, kes on ülikooli nõukogu kehtestatud tingimustel ja korras atesteeritud, tähtajatu tööleping.

<sup>1</sup> Näiteks on seadusandja otsustanud pidada põhjendatuks sõlmida tähtajalisi töölepinguid ka etendusasutuste loominguliste töötajatega (etendusasutuste seaduse § 7 lg 2).

<sup>2</sup> Ülikooliseaduse, teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse, Eesti Rahvusraamatukogu seaduse, erakooliseaduse ning rakendusõrgkooli seaduse eelnõu seletuskiri, nr 533 SE, seisuga 11.06.2009, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee> (lühendatud otselink dokumendile: <http://goo.gl/vGYjf>).

<sup>3</sup> Sarnasest eesmärgist lähtutakse ka teiste riikide ülikoolides ja teadustegevuses. Vt näiteks Mart Saarma. „Teaduse kvaliteedist ja innovatsioonist”, Riigikogu Toimetised nr 25/2012, lk 9-20, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito>.

19. Kõike eeltoodut kokku võttes leian, et ÜKS § 39<sup>1</sup> lõige 1 on kooskõlas PS § 12 lõike 1 esimeses lauses sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega osas, milles teadustöötajaga sõlmitud tähtajaliste töölepingute järjestikusel sõlmimisel või pikendamisel ei muutu töösuhe tähtajatuks. Samas olen seisukohal, et kui tähtajaliste töölepingute sõlmimist ülikooli teadustöötajatega kuritarvitatakse, tuleb avalikul võimul otsida võimalusi seadusvastase rakendamispraktika ärahoidmiseks. Nagu selgus haridus- ja teadusministrilt teabe nõudmisele saadud vastusest, kavatseb ministeerium uurida lähiajal muu hulgas ülikooliseaduse alusel sõlmitavate tähtajaliste töölepingute sõlmimise praktikat ning vajadusel rakendada meetmeid seadusvastase olukorra muutmiseks.

Teie avalduse menetlemise ma käesolevaga lõpetan. Ühtlasi annan teada, et kui Te minu seisukohaga ei nõustu, on Teil vaidlusaluse normi põhiseaduspärasuse hindamist võimalik taotleda ka kohtult, kes on asunud lahendama Teie asja, kus see norm on määrava tähendusega.

Tänan Teid veel kord pöördumise ja probleemile tähelepanu juhtimise eest.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Koopia: Haridus- ja Teadusministeerium (avaldaja andmeid avaldamata)