



ÕIGUSKANTSLER

Teie 07.07.2008 nr 8-4/8490

Hr Tõnis Lukas
Haridus- ja teadusminister
hm@hm.ee

Õiguskantsler 14.08.2008 nr 6-1/080952/00805794

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud härra Lukas

Tänan Teid 07.07.2008.a. õiguskantsleri teabenõudele esitatud vastuse eest.

Õiguskantsleri seaduse § 15, § 19 ja § 33 kohaselt on õiguskantsleri pädevuses kontroll õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse üle, samuti kontroll selle üle, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Vastavalt õiguskantsleri seaduse §-le 15 on igäühel õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks.

Õiguskantsleri poole pöördus 06.06.2008.a. avaldusega Inimõiguste Teabekeskus, kes püstitas küsimuse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 38¹ lg 2 punkti 4 ning kutseõppeasutuse seaduse § 30¹ lg 2 punkti 4 vastavusest põhiseaduse §-le 12.

Alustasin esitatud avalduse alusel menetluse. Käesolevaga teavitan Teid menetluse käigus tuvastatud asjaoludest ning menetluse lõpptulemusest.

I Asjaolud ja menetluse käik

1.1. Inimõiguste Teabekeskus esitas 06.06.2008.a. õiguskantslerile avalduse, milles leidis, et põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi: PGS) § 38¹ lg 2 punkt 4 ning kutseõppeasutuse seaduse (edaspidi: KutÕS) § 30¹ lg 2 punkt 4 on vastuolus põhiseaduse (edaspidi: PS) §-ga 12. Avaldaja märkis, et alates 01.09.2008.a. jõustub põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning kutseõppeasutuse seaduse muutmise seadus, millega reguleeritakse tulevikus õpetajatele lähtetoetuse maksmist. Üheks lähtetoetuse saamise eeltingimuseks PGS § 38¹ lg 2 punkti 4 ning KutÕS § 30¹ lg 2 punkti 4 kohaselt on eesti keele kõrgtasemel valdamise oskus. Samas reguleerib eesti keele oskuse ja kasutamise nõudeid keeleseadus. Keeleseaduse alusel on Vabariigi Valitsus oma 16.08.1999.a. määrusega nr 249 kinnitanud „Kohustusliku eesti keele oskuse tasemete, eesti keele tasemeeksami eelsete konsultatsioonide ulatuse ja korra ning eesti keele oskuse tunnistuse

Õiguskantsleri Kantselei

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

vormi“. Nimetatud määruse kohaselt nõutakse riigi- ja munitsipaalkoolide pedagoogidelt (välja arvatud eesti keele ja eesti keeles õpetatavate ainete õpetajad) keeleoskust kesktasemel. Inimõiguste Teabekeskus oli seisukohal, et lähtetoetuse taotlemisel esitatud eesti keele oskuse nõue on ilmselt põhjendamatu ning alusetult kõrgem, kui keeleseaduse alusel kehtestatud õigusaktis toodu. Õpetajate lähtetoetuse saamisel ilmneb avaldaja arvates mitte-eestlastest pedagoogide kaudne etniline ja otsene keeleline diskrimineerimine, millega rikutakse PS §-s 12 sätestatud diskrimineerimiskeeldu.

1.2. Alustasin esitatud avalduse alusel menetluse ning pöördusin 13.06.2008.a. teabe saamiseks Teie poole. Edastatud teabenõudes soovisin teada Teie seisukohta küsimuses, kas PGS § 38¹ lg 2 punkt 4 ning KutÕS § 30¹ lg 2 punkt 4 on koosõlas PS §-ga 12 ning kas viidatud sätted kohtlevad võrdselt eestlastest ja mitte-eestlastest pedagooge. Juhul, kui tegemist on erineva kohtlemisega, siis soovisin saada selgitust erineva kohtlemise põhjuste kohta.

1.3. Teie vastasite teabenõudele 07.07.2008.a. ning märkisite, et keeleseaduse (edaspidi: KeeleS) § 1 lg 1 kohaselt on Eesti Vabariigi riigikeel eesti keel. Vastavalt KeeleS § 1 lõikele 4 soodustab riik eesti keele ja eesti viipekeele kasutamist ning arengut. Riik saab eesti keele kasutamist ja arengut soodustada muuhulgas kõrgemal tasemel riigikeelt õppivate isikute motiveerimisega läbi õigusaktides vastavate muudatuste sätestamise. Selgitasite, et keeleseaduse alusel vastu võetud Vabariigi Valitsuse 16.08.1999.a. määruse nr 249 „Kohustusliku eesti keele oskuse tasemete, eesti keele tasemeeksami eelsete konsultatsioonide ulatuse ja korra ning eesti keele oskuse tunnistuse vormi“ lisana on kinnitatud „Avalikele teenistujatele ning valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuse töötajatele, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja nende asutuste töötajatele kohustuslikud eesti keele tasemed“, mille punkt 6 alapunktis 3 on sätestatud pedagoogide keeleoskuse miinimumtaseme nõue, et isik saaks üldse õpetajana töötada. Kesktasemel eesti keele valdamise nõue on miinimumnõue pedagoogina töötamiseks.

1.4. Selgitasite oma vastuses, et PGS § 38¹ lg 2 punkt 4 ning KutÕS § 30¹ lg 2 punkt 4 näevad ette neli nõudmist, milliseid peab lähtetoetust taotlev isik täitma, kusjuures keeleoskuse nõue on vaid üks lähtetoetuse saamisele esitatavatest nõuetest. Kõrgtasemel keeleoskuse nõue on lisatud seadusesse selleks, et motiveerida noori õpetajaid omandama kõrgtasemel keeleoskust ning et koolidesse jõuaksid just kõrgemal tasemel keeleoskusega õpetajad.

1.5. PGS § 38¹ lg 2 punkti 4 ning KutÕS § 30¹ lg 2 punkti 4 vastavuse osas PS §-le 12 leidsite, et PS § 12 lg 1 teises lauses sisalduvad diskrimineerimiskeelud kui erilised võrdsuspõhiõigused. Diskrimineerimiskeelde tohib piirata vaid siis, kui seda nõuab mõni muu põhiõigus või põhiseaduslikku järku õigusväärus. Diskrimineerimiskeelu kaitseala riive seisneb diferentseerimiseks ehk eristamises PS § 12 lg 1 teises lauses toodud tunnuste alusel. Samas ei ole diskrimineerimiskeelul absoluutset iseloomu, vaid tuleb eristada diskrimineerimist ja diferentseerimist. Diskrimineerimiskeeldudel on relatiivne iseloom ning diskrimineerimiseks saab lugeda põhjendamata eristamist. Selgitasite samuti oma vastuses, et erinevates Eesti õigusaktides ei ole kehtestatud erinevaid nõudeid eestlastest ja mitte-eestlastest pedagoogidele tööle asumisel või koolis töötamisel. Haridusministri 26.08.2002.a. määrusega nr 65 kehtestatud „Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“ ning haridusministri 02.10.2002.a. määrusega nr 69 kinnitatud „Pedagoogide atesteerimise tingimused ja kord“ ei sätesta ühtegi erisust eestlastest ja mitte-eestlastest pedagoogidele. Ka põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning kutseõppeasutuse seaduse muudatustega, mille alusel on pedagoogidel võimalik taotleda lähtetoetust, ei ole kehtestatud erisusi eestlaste ja mitte-eestlaste vahel. Lähtetoetuse taotlemisele esitatud nõuetele vastamiseks peab isik kas sooritama kõrgtasemel eesti keele eksami või omandama kogu tasemehariduse eesti

keeles. Nii peab Teie vastuse kohaselt näiteks kogu hariduse välismaal omandanud eestlane lähtetoetuse taotlemiseks sooritama kõrgtasemel eesti keele eksami.

1.6. Ühtlasi olite oma 07.07.2008.a. vastuses seisukohal, et diskrimineerimist saaks toimunuks lugeda siis, kui võõrkeelt kõnelevatele isikutele oleks õigusaktidega keelatud ligipääs koolis õpetajana töötamiseks. Antud juhul aga isikute õigusi ei piirata ning Teie hinnangul on vaja eristada õigusaktide kohustavaid nõudeid ehk neid nõudeid, mida isik peab täitma, et üldse õpetajana töötada, nendest nõuetest, mida peab täitma mõne täiendava hüve ehk lähtetoetuse saamiseks. Lisahüve saamiseks esitatavate nõuete täitmine ei ole iseenesest kohustuslik, kuid isik peab need nõuded täitma, et vastavat lisahüve saada. Teisalt tuleb silmas pidada, et lähtetoetuse regulatsiooni vastuvõtmisel oli selgeks eesmärgiks noorte karjäärivalikute mõjutamine ning väga hea riigikeele oskusega noorte õpetajate toetamine väljaspool Tallinna ja Tartut. Lähtetoetust ei jagata sugugi kõigile Eesti koolides töötavatele ning kvalifikatsiooninõuetele vastavatele õpetajatele. Lähtudes eeltoodust, olite seisukohal, et PGS § 38¹ lg 2 punkt 4 ning KutÕS § 30¹ lg 2 punkt 4 on kooskõlas PS §-ga 12.

II Põhiküsimus

Antud menetluses tuli vastata küsimusele, kas PGS § 38¹ lg 2 punkt 4 ning kutseõppeasutuse seaduse § 30¹ lg 2 punkt 4 on vastuolus põhiseaduse §-ga 12.

III Õiguslik hinnang

3.1. PGS § 38¹ reguleerib õpetajatele lähtetoetuse maksmist. Vastavalt PGS § 38¹ lõikele 1 on õpetaja lähtetoetus esmakordselt kooli tööle asuvale õpetajale makstav toetus. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning kutseõppeasutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja¹ kohaselt töötab Eesti üldhariduskoolides ja kutseõppeasutustes kokku ligi 18 500 õpetajat. Ligi pooled (45%) kutseõppeasutuste õpetajatest on 50-aastased ja vanemad; üldhariduses on vastav näitaja veidi üle kolmandiku (34%). Alla 30-aastaseid õpetajaid on umbes 10%, paljud algajad õpetajad lahkuvad esimestel tööaastatel koolitöölt. Hoolimata õpetajate kvalifikatsioonitaseme üldisest parenemisest viimase 10 aasta jooksul on olukord piirkonniti erinev. Madalama haridustasemega ja/või pigem vanemaalisi õpetajaid on seda rohkem, mida kaugemal asub kool Tallinnast või Tartust. Mõne aine õpetajate puudus (matemaatika, inglise keel, füüsika, poiste tööõpetus) on piirkonniti väga suur. Seega oli lähtetoetuste regulatsiooni sisseviimise eesmärgiks motiveerida noori kvalifitseeritud õpetajaid asuma tööle koolidesse väljaspool Tallinna ja Tartu linna. Tegemist on riigi poolt antava soodustusega.

3.2. Vastavalt PGS § 38¹ lõikele 2 võib õpetaja lähtetoetust taotleda isik, kes:

1) on lõpetanud kõrghariduse tasemel toimuva õpetajakoolituse ning asub aasta jooksul pärast selle lõpetamist esmakordselt tööle üldhariduskooli I–III kooliastme või gümnaasiumiastme õpetajana, välja arvatud Tallinnas või Tartus asuvas üldhariduskoolis. Õpetaja lähtetoetust võib aasta jooksul pärast kõrghariduse tasemel toimunud õpetajakoolituse lõpetamist taotleda ka isik, kes asus esmakordselt õpetajana tööle õpetajakoolituse või sellele vahetult eelnenud bakalaureuseõppe käigus tingimusel, et bakalaureuseõppe lõpetamise ja õpetajakoolituse alustamise vahele ei jää rohkem kui üks aasta. Kõrghariduse tasemel õpetajakoolituse lõpetamise

¹ Eelnõu ja seletuskiri on kättesaadavad veebilehel www.riigikogu.ee

aastal rasedus- ja sünnituspuhkusele asuva isiku või ajateenistuskohustuse täitmisele kutsutud kaitseväekohuslase õigus lähtetoetuse taotlemiseks pikeneb rasedus- ja sünnituspuhkuse ning lapsehoolduspuhkuse aja või kaitseväeteenistuskohustuse täitmise aja võrra;

2) töötab vähemalt 0,75 ametikohaga I–III kooliastme või gümnaasiumiastme õpetajana, kusjuures 0,75 ametikoha arvestamisel loetakse selle alla ka samaaegne töötamine kutseõppeasutuse kutseõpetajana või üldharidusainete õpetajana, välja arvatud Tallinnas või Tartus asuvas kutseõppeasutuses;

3) vastab ametikohale esitatavatele kvalifikatsiooninõuetele ning

4) valdab eesti keelt kõrgtasemel.

Analoogilised nõuded näeb õpetaja lähtetoetuse taotlemisel ette KutÕS § 30¹. Eesti keele kõrgtasemel valdamise nõue on üks neljast esitatavast nõudest.

3.3. Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded on reguleeritud haridusministri 26.08.2002.a. määruses nr 65 „Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“ ning haridusministri 02.10.2002.a. määruses nr 69 „Pedagoogide atesteerimise tingimused ja kord“. Nimetatud määrused ei sätesta erisusi pedagoogina töötamisel mistahes keelt emakeelena kõnelevatele isikutele.

3.4. Eesti keele kasutamise üldised seaduslikud nõuded on reguleeritud keeleseaduses. Keeleseaduse alusel oli Vabariigi Valitsus 16.08.1999.a. vastu võetud määrusega nr 249 kinnitanud „Kohustusliku eesti keele oskuse tasemete, eesti keele tasemeeksami eelsete konsultatsioonide ulatuse ja korra ning eesti keele oskuse tunnistuse vormi“², mille lisana kinnitati omakorda „Avalikele teenistujatele ning valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuse töötajatele, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja nende asutuste töötajatele kohustuslikud eesti keele tasemed“. Viimati mainitud lisa punkt 6 alapunkti 3 kohaselt peavad pedagoogid omama vähemalt kesktasemel eesti keele oskust, kui nad ei õpeta eesti keelt või õppeaineid eesti keeles.

3.5. Põhiseaduse (edaspidi: PS) § 12 lg 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. PS §-st 12 tuleneb nõue rakendada kehtivaid seadusi kõigile isikutele erapooletult ja ühtemoodi. PS §-st 12 tuleneb ühtlasi õigusloome võrdsuse põhimõte, mille kohaselt peavad seadused ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.³

3.6. Selleks, et teha kindlaks, kas keegi on kellegagi võrdne või ebavõrdne, peab olema vähemalt kaks isikut või isikute gruppi, keda omavahel võrrelda. Võrdsusõiguse rikkumise tuvastamise esimesel astmel tuleb võrreldavatele leida vähim ühine soomõiste ning seejärel kirjeldada ebavõrdset kohtlemist. Vähim ühine soomõiste erineb sõltuvalt sellest, kellega võrreldakse⁴. Antud juhul on võrreldavateks gruppideks eesti keelt emakeelena kõnelevad ning mõnda võõrkeelt emakeelena kõnelevad isikud. Viimased peavad lähtetoetuse taotlemiseks

² Alates 01.07.2008.a. on VV 16.08.1999.a. määrus nr 249 kehtetu ning kehtib VV 26.06.2008.a. määrusega nr 105 kinnitatud „Avalike teenistujate, töötajate ning füüsilisest isikust ettevõtjate eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded“, mille § 11 lg 3 kohaselt nõutakse pedagoogidelt (v.a. eesti keele ja eesti keeles õpetatavate ainete õpetajad) vähemalt B2 tasemel eesti keele oskust, mis vastab senisele kesktasemel eesti keele oskusele.

³ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, punktid 16 ja 17.

⁴ K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 12. Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 12 komm. 3.

sooritama eesti keele kõrgtaseme oskust tõendava eksami või omandama tasemehariduse eesti keeles. Keeleseaduse §5¹ lg 9 sätestab, et eesti keele tasemeeksami ei pea sooritama isikud, kes on omandanud hariduse eesti keeles vähemalt ühel seaduses sätestatud tasemetest ehk siis kas põhihariduse, üldkeskhariduse, põhihariduse baasil kutsekeskhariduse, põhihariduse baasil keskerihariduse või kõrghariduse. Samas peavad eesti keelt emakeelena kõnelevad isikud, kes ei ole haridust eesti keeles omandanud, samuti sooritama eesti keele kõrgtasemel oskuse eksami, kuid vaieldamatult on eesti keelt emakeelena kõnelevatele isikutele sellise eksami sooritamine lihtsam. Eeltoodust tuleb järeldada, et seaduse sätetest tulenevalt eristatakse isikuid, kes kõnelevad eesti keelt emakeelena nendest, kes kõnelevad mõnda võõrkeelt emakeelena.

3.7. PS § 12 alusel tuleb eristada üldist võrdsusõigust ja erilisi võrdsusõigusi. Erilised võrdsuspõhiõigused tulenevad PS § 12 lg 1 lauses 2 sätestatud diskrimineerimiskeeldudest. Ebavõrdse kohtlemise õigustamise rangem kriteerium on diskrimineerimise keeld. Kui tegu on eristamisega ühel PS § 12 lg 1 lauses 2 nimetatud põhjusel või kui ebavõrdse kohtlemisega piiratakse ühtlasi isikute vabadusi, ei piisa ebavõrdse kohtlemise õigustamiseks mõistlikust põhjusest⁵. PS § 12 lg 1 teine lause keelab keele tõttu toimuva diskrimineerimise. Antud juhul tuleb õigeks pidada Teie selgitust, mille kohaselt ei ole PS § 12 lg 1 teisel lausel absoluutset iseloomu ning iga keele alusel toimuv eristamine ei kujuta endast diskrimineerimist. Diskrimineerimiskeeldudel on relatiivne iseloom ehk diskrimineerimiseks saab lugeda põhjendamatu eristamist⁶. Kuna diskrimineerimiskeeldudel ei ole seadusereservatsiooni, omandavad nad ilma seadusereservatsioonita põhiõiguste staatuse. Põhiõigusi võib piirata, kui see on vajalik teiste põhiõiguste või muude põhiseaduslikku järku õigusväärtuste tõttu.

3.8. Antud juhul on keelelisel alusel toimuva eristamise aluseks PS §-st 6 tulenev põhiseaduslik väärtus, mille kohaselt on Eesti riigikeeleks eesti keel. Seadusandja on eesti keele kasutamist reguleerinud keeleseaduses. Keeleseaduse ning selle alusel vastu võetud õigusaktide kohaselt peavad teatud erialadel või valdkondades töötavad isikud, sealhulgas pedagoogid, eesti keelt valdama. Eesti keele valdamise nõue pedagoogina töötavale isikule on kooskõlas põhiseadusega sõltumata sellest, millised on konkreetsed eesti keele oskuse taseme nõuded.

3.9. Riik on lähtetoetuste abil soovinud motiveerida noorte ning kõrgelt kvalifitseeritud, sealhulgas kõrgtasemel eesti keelt oskavate pedagoogide tööle asumist maapiirkondade ja väiksemate linnade koolidesse. Lähtetoetuse saamine ei kujuta endast ühte isikule põhiseaduse alusel tagatavat põhiõigust, vaid tegemist on riigipoolse täiendava rahalise soodustusega, mille puhul on riigil õigus määratleda soodustuse saajatele esitatavad tingimused. Lähtetoetuse saamiseks esitatavad tingimused on erinevad võrreldes pedagoogina töötamisele esitatavatele tingimustele ning toetust ei jagata mitte kõigile koolides töötavatele pedagoogidele, vaid üksnes nendele isikutele, kes vastavad ette antud tingimustele. Lähtetoetuse saamiseks kvalifikatsioonist ning muudest alustest lähtuvate eeltingimuste kehtestamine ei ole vastuolus PS §-ga 12.

IV Seisukoht vastuolu puudumise kohta

4.1. Arvestades eeltoodut, olen seisukohal, et PGS § 38¹ lg 2 punkt 4 ning KutÕS § 30¹ lg 2 punkt 4 on kooskõlas PS §-ga 12.

⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. K. Merusk jt, kommentaarid §-le 12, komm. 4.2.2.

⁶ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. K. Merusk jt, kommentaarid §-le 12, komm. 8.2.

Teavitan oma seisukohtadest ka avaldajat.

Tänan Teid veel kord esitatud vastuse eest.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Anu Uritam 693 8414

E-post: anu.uritam@oiguskantsler.ee