



ÕIGUSKANTSLER

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

Teie 21.04.2009 nr 8-4/5884

Õiguskantsler 28.04.2009 nr 6-2/090513/0902784

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud härra Lukas

Täna Teid 21.05.2009.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 igal õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks.

Õiguskantsleri poole pöördus 25.03.2009.a. avaldusega Tartu Herbert Masingu Kool, kes leidis, et õigusaktidega on põhjendamatult erinevalt reguleeritud keha-, kõne-, meele- ja vaimupuudega ning kasvatus eritingimusi vajavate ja psüühikahäiretega õpilaste riigi- ning munitsipaalkoolides töötavate pedagoogide palga alammäärad.

Alustasin esitatud avaluse alusel menetluse. Käesolevaga teavitan Teid menetluse käigus tuvastatud asjaoludest ning menetluse lõpptulemustest.

Menetluse tulemusena leian, et Vabariigi Valitsuse 26.02.2009.a. määrus nr. 44 „Munitsipaalkoolide õpetajate ametijärkude palga alammäärade kehtestamine“ ning Vabariigi Valitsuse 26.02.2009.a. määrus nr. 45 „Riigi põhikooli ja gümnaasiumi pedagoogide töötasustamise alused“ ei ole vastuolus põhiseaduse §-ga 12.

I Asjaolud ja menetluse käik

1.1. Tartu Herbert Masingu Kool märkis oma 25.03.2009.a. avalduses, et 26.02.2009.a. võttis Vabariigi Valitsus vastu kaks õpetajate palga alammäärasid reguleerivat määrust: määruse nr. 44 „Munitsipaalkoolide õpetajate ametijärkude palga alammäärade kehtestamise kohta“ (edaspidi: Määrus nr. 44) ning määruse nr. 45 „Riigi põhikooli ja gümnaasiumi pedagoogide töötasustamise alused“ (edaspidi: Määrus nr. 45). Nimetatud määrused tunnistasid kehtetuks varasemad samasisulised määrused: Vabariigi Valitsuse 30.12.2008.a. määruse nr. 185 „Riigi põhikooli ja

Õiguskantsleri Kantselei

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

gümnaasiumi pedagoogide töötasustamise aluste“ kohta ning 30.12.2008.a. määruse nr. 186 „Munitsipaalkoolide õpetajate ametijärgude palga alammäärade kehtestamise“ kohta.

1.2. Avaldaja selgituste kohaselt seavad ülalviidatud Vabariigi Valitsuse 26.02.2009.a. Määrused nr. 44 ja nr. 45 ebavõrdsesse olukorda erivajadustega lastele mõeldud riigikoolides ning munitsipaalkoolides töötavad pedagoogid, kuna Määrusega nr. 45 on riigi keha-, kõne-, meele- ja vaimupuudega õpilaste koolides või kasvatuse eritingimusi vajavate ja psüühikahäiretega laste riigikoolides töötavatele pedagoogidele ette nähtud kõrgemad kuupalga alammäärad võrreldes tavakoolides töötavate pedagoogidega. Määruses nr. 44, mis reguleerib munitsipaalkoolides töötavate pedagoogide palkade alammäärasid, ei ole erivajadustega laste munitsipaalkoolides või psüühikahäiretega laste munitsipaalkoolides töötavatele pedagoogidele ette nähtud kõrgemaid palga alammäärasid võrreldes tavalistes munitsipaalkoolides töötavate pedagoogidega. Eeltoodust tulenevalt on avaldaja hinnangul näiteks Tartus ebavõrdses olukorras võrreldes riigikoolide pedagoogidega Tartu Kroonuaia Koolis, Tartu Herbert Masingu Koolis ning Tartu Maarja Koolis töötavad pedagoogid. Avaldaja oli seisukohal, et erinevate palga alammäärade kehtestamine on vastuolus põhiseaduse (edaspidi: PS) §-ga 12, mille kohaselt peaksid kõik isikud olema seaduse ees võrdsed. Tartu Herbert Masingu Kool leidis, et kuna munitsipaalseid erikoole ja -klasse on vaid üksikutel kohalikel omavalitsustel, on nimetatud koolides töötavad pedagoogid palga alammäärade kehtestamisel lihtsalt ära unustatud.

1.3. Lisaks ülmärgitule tõi Tartu Herbert Masingu Kool avalduses omaette teemana välja erivajadustega õpilaste tugipersonali töötasustamise aluste küsimuse. Avaldaja leidis, et vastav teraviklik sotsiaalgarantiide süsteem koos vajaliku õigusraamistikuga Eestis praegu puudub ning seni tuleb lahendusi leida igal kohalikul omavalitsusel iseseisvalt.

1.4. Alustasin Tartu Herbert Masingu Kooli avalduse alusel menetluse ning pöördusin 30.03.2009.a. teabe saamiseks Teie poole. Teile saadetud teabenõudmises soovisin teada, millistel põhjustel ei ole vajalikuks peetud reguleerida Määruses nr. 44 eraldi keha-, kõne-, meele- ja vaimupuudega õpilaste koolides või kasvatuse eritingimusi vajavate ja psüühikahäiretega laste koolides töötavate pedagoogide palga alammäärasid ning kehtestada nimetatud pedagoogidele analoogilised palga alammäärad võrreldes Määruses nr. 45 erivajadustega õpilastega töötavatele pedagoogidele ette nähtud palga alammääradega. Palusin Teie hinnangut küsimuses, kas õigusaktidest tulenevalt koheldakse palga alammäärade osas võrdselt keha-, kõne-, meele- ja vaimupuudega õpilaste munitsipaalkoolides või psüühikahäiretega laste munitsipaalkoolides ja analoogilistes riigikoolides töötavaid pedagooge. Samuti palusin vastust küsimustele, kas või kuidas kavatakse tulevikus reguleerida pedagoogide palkade alammäärasid ning kas Haridus- ja Teadusministeerium on kaalunud erivajadustega õpilaste tugipersonali töötasustamise aluste küsimuse reguleerimist õigusaktide tasandil.

1.5. Teie vastasite teabenõudmisele 21.04.2009.a. Selgitasite, et Vabariigi Valitsuse määruses „Riigi põhikooli ja gümnaasiumi pedagoogide töötasustamine“ on erivajadustega õpilaste koolide pedagoogide kuupalga alamäärade erisus võrreldes tavakoolide pedagoogidega ja munitsipaalkoolide õpetajatega sätestatud alates 2006. aastast. Sellekohase otsuse võttis Vabariigi Valitsus vastu 16.03.2006.a. istungil, andes 17.03.2006.a. välja määruse nr. 79. Määruses toodi eraldi välja eripedagoogikaalase kõrgharidusega pedagoogide palga alammäärad, mis olid 10% kõrgemad võrreldes teiste pedagoogide palga alammääradega. Viidatud määruse seletuskirja kohaselt aitas diferentseerimine motiveerida erialase kõrgharidusega pedagoogide tööleasumist erivajadustega õpilaste koolidesse.

1.6. Vastates küsimusele võrdsest kohtlemisest PS § 12 alusel, juhtisite oma 21.04.2009.a. vastuses tähelepanu küsimusele, et terminitel „palk“ ja „palga alammäär“ on erinev sisu. Vastavalt palgaseaduse § 2 lõikele 1 on palk tasu, mida tööandja maksab töötajale töö eest vastavalt töölepingule või õigusaktile, samuti muudel õigusaktidega, kollektiiv- või töölepingutega ette nähtud juhtudel. Palga alammäär on palgaseaduse § 2 lg 7 kohaselt Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud kindlale ajaühikule (tunnile, päevale, nädalale, kuule vms) vastav palga suurus, millest madalamas määras ei ole lubatud kokku leppida töötamisel täistööajaga. Riigikoolide puhul on Vabariigi Valitsus määrusega kehtestanud kõigi pedagoogide kuupalga määrad tööandjana. Munitsipaalkoolide puhul peavad kohalikud omavalitsused lähtuma Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud pedagoogide palga alammääradest, mille jaoks saavad kohalikud omavalitsused rahalist toetust. Kuivõrd mõisted „palk“ ja „palga alammäär“ ei ole samatähenduslikud, siis ei saa rääkida sellest, et erivajadustega õpilaste riigikoolide ja munitsipaalkoolide õpetajaid oleks ebavõrdselt koheldud. Kohalik omavalitsus munitsipaalkooli pidajana kinnitab pedagoogide töötasustamise alused ise, juhindudes õpetajate palgamäärade kinnitamisel Vabariigi Valitsuse Määruses nr. 44 kehtestatust. Alammäärast kõrgema palgamäära võib kohalik omavalitsus oma õpetajatele ise alati kehtestada.

1.7. Märkisite ühtlasi oma 21.04.2009.a. vastuses, et hetkel Riigikogu menetluses olevas põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõus reguleerib õpetajate töötasu alammäärade küsimust § 69, mis põhimõtteliselt kordab kehtiva põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi: PGS) § 45. Munitsipaalkoolide erivajadustega õpilaste tugipersonali töötasustamise aluste reguleerimist ei ole Haridus- ja Teadusministeerium õigusaktide tasandil kaalunud. Antud küsimuses oleks Teie hinnangul keeruline kehtestada ühtset regulatsiooni lähtuvalt spetsialistide ringi suuruselt ja töökohustuste erisusest. Riigikoolide puhul on riigil selge, milliste spetsialistide järele vajadus riigikoolides on, kuid munitsipaalkoolide puhul ei pruugi riik iga kohaliku omavalitsuse vajadusi teada. Tihti võib ühte ja sama ametinimetust kandev spetsialist täita sootuks erinevaid töökohustusi.

II Põhiküsimus

Antud menetluses tuli vastata küsimusele, kas keha-, kõne-, meele- ja vaimupuudega ning kasvatus eritingimusi vajavate ja psüühikahäiretega õpilaste pedagoogide palgatingimuste erinev reguleerimine riigi- ja munitsipaalkoolides on kooskõlas PS §-ga 12.

III Õiguslik hinnang

3.1. PS § 12 lõike 1 lause 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse. Selle õiguse sisuks on kohelda faktiliselt võrdseid isikuid võrdselt ja faktiliselt ebavõrdselt isikuid ebavõrdselt.¹ Nimetatud õiguse peavad tagama nii õiguse rakendaja² kui ka õiguse looja³.

¹ RKPJKo 03.04.2002 nr 3-4-1-2-02, p 17; RKÜKo 14.11.2002 nr 3-1-1-77-02, p 22; RKÜKo 17.03.2003 nr 3-1-3-10-02, p 36; RKÜKo 10.12.2003 nr 3-3-1-47-03, p 24; RKÜKo 27.06.2005 nr 3-4-1-2-05, p 39.

² RKPJKo 03.04.2002 nr 3-4-1-2-02, p 16; RKPJKo 21.01.2004 nr 3-4-1-7-03, p 17.

³ RKPJKo 03.04.2002 nr 3-4-1-2-02, p 17; RKÜKo 14.11.2002 nr 3-1-1-77-02, p 22; RKÜKo 17.03.2003 nr 3-1-3-10-02, p 36; RKÜKo 10.12.2003 nr 3-3-1-47-03, p 24; RKPJKo 21.01.2004 nr 3-4-1-7-03, p 17; RKPJKo 02.05.2005 nr 3-4-1-3-05, p 17; RKÜKo 27.06.2005 nr 3-4-1-2-05, p 38; RKPJKo 20.03.2006 nr 3-4-1-33-05, p 26.

3.2. Nagu öeldud, on üldise võrdsuspõhiõiguse sisuks kohelda võrdseid võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Vastava nõude täitmise kontrollimisel tuleb esmalt välja selgitada, millised on võrreldavad isikud või nende grupid.⁴ Teisisõnu tuleb enne isikute või nende gruppide omavahelist konkreetset võrdlemist teha selgeks, kas kõnealused isikud või nende grupid on üldse omavahel võrreldavad. Kui on selge, et isikud või nende grupid on võrreldavad, asutakse ebavõrdset kohtlemist kirjeldama.⁵ Pärast seda tuleb aga püüda leida ebavõrdsele kohtlemisele põhiseaduslik õigustus.⁶ Viimast tuleb teha seetõttu, et PS § 12 lõike 1 esimese lause kohaselt peetakse põhiseadusvastaseks ebavõrdseks kohtlemiseks vaid sellist ebavõrdset kohtlemist, millel puudub vastavalt mõni mõistlik põhjus⁷. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.⁸ Riigikohus möönab, et kuigi meelevaldsuse kontroll laieneb seadusandja tegevusele, tuleb viimasele jätta avar otsustusulatus. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.⁹

3.3. Riigi keha-, kõne-, meele- ja vaimupuudega ning psüühikahäiretega õpilaste koolides töötavad pedagoogid on võrreldavad keha-, kõne-, meele- ja vaimupuudega ning psüühikahäiretega õpilaste munitsipaalkoolides töötavate pedagoogidega, kuna nad õpetavad samasuguste erivajadustega lapsi ning nende kvalifikatsiooninõuded on ühte moodi reguleeritud PGS § 12¹ lg 4 alusel haridusministri 26.08.2002.a. määrusega nr. 65 „Pedagoogide kvalifikatsiooninõuete“ kohta.

3.4. Samas eristab kehtiv põhikooli- ja gümnaasiumiseadus riigikooli ning munitsipaalkooli. PGS § 12 lg 1 sätestab, et riigikooli moodustab Haridus- ja Teadusministeerium kohaliku omavalitsuse volikogu nõusolekul. Vastavalt PGS § 12 lõikele 2 moodustab munitsipaalkooli valla- või linnavalitsus kohaliku omavalitsuse volikogu otsusel Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt antud koolitusloa alusel. PGS § 12 lg 4 sätestab, et munitsipaalkooli põhimääruse kinnitamine ja muutmine toimub valla- või linnavalikogu sätestatud korras. Riigikooli põhimääruse kinnitab haridus- ja teadusminister või maavanem, kui riigikool on maavalitsuse haldamisel. Vastavalt PGS § 36 lõikele 4 määratakse personali ülesanded ja kohustused, õigused ja vastutus kindlaks kooli põhimääruse ja töösisekorraeskirjadega, ametijuhendi ja töölepinguga, mis on kooskõlas tööseadustega ja pedagoogide töösuhteid reguleerivate muude õigusaktidega. PGS § 38 lõikest 1 tuleneb, et personaliga sõlmib, muudab ja lõpetab töölepingud kooli direktor. Munitsipaalkooli direktoriga sõlmib lepingu omakorda vallavanem või linnaeape või tema volitatud ametiisik kooskõlas PGS § 39 lõikega 7. Riigikooli direktoriga sõlmib töölepingu haridus- ja teadusminister või maavanem.

3.5. Ülaltoodud sätetest tuleneb, et munitsipaalkoolide pedagoogidel ja riigikoolide pedagoogidel on erinevad tööandjad. Iga tööandja sõlmib oma töötajatega iseseisvalt töölepingu, arvestades õigusaktides kehtestatud nõudeid. Eelarved kinnitatakse munitsipaalkoolide ning riigikoolide puhul samuti erinevalt. Vastavalt PGS § 44 lõikele 7 kinnitab munitsipaalkooli eelarve kohaliku omavalitsuse volikogu. Riigikooli eelarve kinnitab haridus- ja teadusminister.

⁴ RKÜKo 27.06.2005 nr 3-4-1-2-05, p 40.

⁵ RKPJKo 16.09.2003 nr 3-4-1-6-03, p 18.

⁶ RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 20.

⁷ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, p 17; RKÜKo 14.11.2002, nr 3-1-1-77-02, p 22; RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 36; RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 27; RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 20; RKÜKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05, p 39; RKPJKo 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p 26; RKPJKo 01.10.2007, nr 3-4-1-14-07, p 13.

⁸ Samas.

⁹ Samas.

3.6. Kehtiva PGS § 45 lg 1 sätestab, et munitsipaalkooli õpetajate palga alammäärades lepivad õpetajatele omistatavate ametijärkude lõikes üleriigiliselt kokku Vabariigi Valitsus, kohalike omavalitsusüksuste volitatud esindajad ja õpetajate registreeritud ühenduste volitatud esindajate poolt moodustatud delegatsioon. Kokkuleppe mitesaavutamisel kehtestab munitsipaalkooli õpetaja palga alammäärad õpetajatele atesteerimisel omistatavate ametijärkude lõikes üleriigiliselt Vabariigi Valitsus. Antud juhul ongi Vabariigi Valitsus lähtuvalt PGS § 45 lõikest 1 nimetatud alammäärad kehtestanud Määrusega nr. 44. Määrusega nr. 44 on kehtestatud pedagoogide palga alammäärad sõltuvalt atesteerimisel omistatud ametijärkudele ning lisatasu maksmine on ette nähtud klassijuhataja ülesandeid täitvatele õpetajatele. Määrus nr. 44 muid erisusi sõltuvalt õpilaste erivajadustest pedagoogide palga alammäärade kehtestamisel ette ei näe. PGS § 45 lg 3 näeb ette, et riigikooli pedagoogide töötasustamise alused kehtestab Vabariigi Valitsus. Riigikooli pedagoogide töötasustamise alused on kehtestatud Määrusega nr. 45, mis eristab keha-, kõne-, meele- ja vaimupuuetega õpilaste kooli või klassi pedagooge ning kasvatus eritingimusi vajavate ja psüühikahäiretega õpilaste koolide pedagooge kuupalga alammäärade osas ning kehtestab viimastele tavakoolide pedagoogidega võrreldes kõrgemad töötasud.

3.7. Töölepingu alusel töötavate isikute töötasustamise ning neile töötasuga seotud tagatiste andmise ja hüvituste maksmise õigusliku korralduse määrab kindlaks palgaseadus. Palgaseaduse § 2 lg 1 kohaselt loetakse palgaks tasu, mida tööandja maksab töötajale töö eest vastavalt töölepingule või õigusaktile, samuti muudel õigusakti, kollektiiv- või töölepinguga ettenähtud juhtudel. Palk koosneb põhipalgast ja seaduses ettenähtud juhtudel makstavatest lisatasudest, preemiast ja juurdemaksetest. Vastavalt palgaseaduse § 2 lõikele 7 loetakse palga alammääraks Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud kindlale ajaühikule (tunnile, päevale, nädalale, kuule vms.) vastavat palga suurust, millest madalamas ei ole lubatud kokku leppida töötamisel täistööajaga.

3.8. Ülalviidatust nähtub, et palgaseadus eristab töötaja tegelikku palka palga alammäärast. PGS § 45 lg 1 alusel antud Määrus nr. 44 reguleerib munitsipaalkoolide pedagoogide palga alammäärasid, millest madalamat palka ei või munitsipaalkoolide pedagoogide tööandjad oma töötajatele maksta. Samas on igal kohalikul omavalitsusel kui tööandjal endal õigus maksta pedagoogidele, sealhulgas erivajadustega õpilaste koolides töötavatele pedagoogidele alammääraga võrreldes kõrgemat töötasu. Munitsipaalkoolide puhul peab Vabariigi Valitsus kehtestama vaid palga alammäärad lähtuvalt ametijärkudest, mitte reguleerima kõiki töötasustamise aluseid lähtuvalt õppeasutuste eripäradest. PGS § 45 lg 1 võimaldab Vabariigi Valitsusel lähtuda palkade alammäärade kehtestamisel vaid pedagoogide ametijärkudest, mitte õpilaste erivajadustest või munitsipaalkoolide liigist. PGS § 45 lg 3 alusel aga määrab riik riigikoolide tööandjana kindlaks kõik riigikoolide pedagoogide töötasustamise alused, sealhulgas ka võimaluse maksta kõrgemat töötasu teatud liiki koolides teatud erivajadustega õpilastega töötavatele pedagoogidele.

3.9. Seega on küll munitsipaal- ja riigikoolides töötavad pedagoogid omavahel võrreldavad grupid, kuid nende töötasustamise alused kujunevad kehtivate õigusaktide alusel erinevalt, kuna nende tööandjad on erinevad. Munitsipaalkoolide pidajateks on kohalikud omavalitsused, kellel on PS § 154 alusel kohaliku elu küsimuste lahendamisel enesekorraldusõigus. Erinevused munitsipaal- ja riigikoolide juhtimises, koolide elu korraldamises ja rahastamises kujutavad endast mõjuvaid põhjuseid erinevat liiki koolides töötavate pedagoogide tegelike töötasude määramisel. Teisalt väärib rõhutamist, et Tartu linnas reguleerib munitsipaalkoolide pedagoogide palgaküsimusi Tartu Linnavalitsuse ja Tartu Haridustöötajate Liidu vahel 30.12.2008.a. sõlmitud kollektiivleping nr. 6 ning selle 27.02.2009.a. sõlmitud lisa nr. 4, mis mõlemad näevad pedagoogidele ette kõrgemad kuupalga alammäärad, kui on ette nähtud Määruses nr. 44.

Nimetatud kollektiivlepingu lisa nr. 2 kohaselt peaks antud leping hõlmama ka Tartu Herbert Masingu Kooli pedagooge.

IV Seisukoht vastuolu puudumise kohta

Eeltoodu tõttu jõudsin läbiviidud menetluse tulemusena seisukohale, et Määrus nr. 44 ja Määrus nr. 45 ei ole vastuolus põhiseaduse §-ga 12.

Ühtlasi lisan, et õiguskantsleril puudub pädevus algatada teatud valdkondade arendamiseks või reguleerimiseks seaduseelnõusid. Seega juhtisin Tartu Herbert Masingu Kooli tähelepanu sellele, et munitsipaalkoolide tugipersonali puudutavate õigusaktide väljatöötamise ettepanekutega tuleks neil pöörduda Haridus- ja Teadusministeeriumi poole.

Käesolevaga lõpetan Tartu Herbert Masingu Kooli avalduse tõttu alustatud menetluse.

Täna Teid veel kord esitatud vastuse eest.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder