



Õiguskantsler

Siseminister Ken-Marti Vaher  
Siseministeerium  
info@siseministeerium.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 4.06.2012 nr 6-1/111545/1202628

## Märgukiri

### Kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 punkti 2 põhiseaduspärasus

Lugupeetud härra minister

Minu poole pöördus avaldaja, kes tõstas küsimusi päästjate keskhariduse nõudega seondult.

Analüüsinud kõnealust küsimust, asun seisukohale, et Vabariigi Valitsuse 15.02.2011 määrus nr 2 "Päästeteenistujate kutsesobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse, hariduse- ja tervisenõuded" (kutsesobivuse nõuete määrus) § 20 lg 3 punkt 2 on formaalselt põhiseadusvastane. **Teen Teile ettepaneku viia kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 punkt 2 põhiseadusega kooskõlla.**

### Asjaolud ja menetluse käik

Avaldaja tõstas küsimuse sellest, kas Eesti Vabariigi põhiseadusega on kooskõlas siseministri 15.02.2011 määruse nr 2 "Päästeteenistujate kutsesobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse, hariduse- ja tervisenõuded" (kutsesobivuse nõuete määrus) § 20 lg 3 punkt 2. Avaldaja leidis nimelt, et olukord, milles päästeteenistuses ei võimaldata alates 01.01.2012 jätkata neil keskhariduseta päästjatel, kes 01.01.2012 seisuga on alla 56 aasta vanused ja kes ei ole asunud keskharidust omandama, ei ole kooskõlas põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega.

Pöördusin 06.02.2012 teabe nõudmisega nr 6-1/111545/1200611 Teie poole asjakohaste selgituste saamiseks<sup>1</sup>.

Vastasite 18.03.2012 kirjaga nr 3-11/19-3 ning selgitasite, et: "Kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 punkti 1 kohaselt võis enne kutsesobivuse nõuete määruse jõustumist (so enne 06.03.2011)

<sup>1</sup> Esitasin teabe nõudmisel järgmised küsimused: " 1. Palun selgitage, millise eesmärgi saavutamiseks on peetud vajalikuks võimaldada üksnes teatud vanusest vanematel päästjatel keskhariduse puudumisel teenistuses jätkata. 2. Hinnake palun, kas see eesmärk, mille saavutamiseks päästjaid vanuse tõttu erinevalt koheldakse, vastab kõikidele direktiivi artikli 6 lõikes 1 toodud nõuetele. 3. Edastage palun kutsesobivuse nõuete välja töötamisel koostatud analüüs selle kohta, millist mõju tööhõivepoliitikale, tööturule või kutseõppele omab päästjate vanusest tulenev erinev kohtlemine."

teenistusse asunud põhiharidusega päästeteenistuja hiljemalt 01.12.2011 taotleda Päästeameti peadirektorilt eriluba teenistuse jätkamiseks, kui ta oli antud aja hetkel omandamas keskharidust – eriluba väljastatakse korraga üheks aastaks, võttes arvesse päästeteenistuja edasijõudmist hariduse omandamisel, kuid mitte kauemaks kui 01.07.2014. [---] [Kutsesobivuse nõuete määruse] § 20 lg 3 p 1 alusel eriloo taotlemise võimalus oli kõigil põhiharidusega päästeteenistujatel sõltumata vanusest, kes olid 2011. a lõpuks keskharidust omandama asunud. Siinkohal arvestati mitte ainult sellel hetkel keskharidust omandavate isikute õpinguid, vaid arvestati ka asjaoluga, et määruse jõustumise ajal veel keskharidust omandama mitteasunud inimesed saaksid soovi korral asuda keskharidust omandama veel 2011. a sügisel ning sellisel juhul keskhariduse omandamiseks vajalik 3-aastane tähtaeg saabub juunis 2014. Päästja, kes ettenähtud tingimustel omandab keskhariduse, jätkab päästjana töötamist tähtajatult.<sup>2</sup>"

Lisate, et Teie hinnangul oli kutsesobivuse nõuete määruse kohaselt kõikidel põhiharidusega päästeteenistujatel võimalik taotleda teenistuse jätkamiseks eriluba [---] "[e]riloo taotlemise tingimused ja eriloo väljastamise pikkus kehtestati lähtuvalt isikutegrupi eripärast."

Selgitasite, et: "Erisuste sätestamisel kutsesobivuse nõuete määrukses analüüsiti eelnevalt riive proportsionaalsust. Analüüs näitas, et [---] [kutsesobivuse nõuete määruse] § 20 lg 3 punktiga 1 sätestatu ei oleks olnud mõistlik ja asjakohane ega kooskõlas sobivuse, vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõttega kõrgemas eas päästjate osas, kellele tekib õigus vanaduspensioniooni ootele minekuks keskharidusnõude omandamise ajal või vahetult pärast seda, sest isiku poolt tehtav kulu (ajakulu, finantskulu jne) ei oleks tasakaalus saadava tuluga (kasu tööturul konkureerimisel, kaasu päästeteenistuses töötamisel.) [---] Seega sätestati õigus taotleda eriluba isikutele, kellele jäi vanaduspensioniooni ootele jäämise õiguse tekkimiseni maksimaalselt 5 aastat arvates erisuse jõustumisest kutsesobivuse nõuete määrusega. 5 aastat on hinnanguliselt võrdeline keskhariduse omandamise ajaga [---]."

Teie hinnangul oli regulatsiooni väljatöötamisel "oluline [---] arvestada asjaolu, et kõrges vanuses inimesed ei ole võrdsed konkureerima töötuks jäämisel tööturul nooremate inimestega nii vanuse tõttu kui ka uue eriala valiku vajaduse tõttu, mis üldjuhul vajab eelnevat erialast töökogemust või väljaõpet, kuna võimaliku töösuhte aeg ja võimalik kasu uuele tööandjale on prognoositavalt lühiajaline."

Leidsite, et erineva kohtlemise peamiseks legitiimseks eesmärgiks oli tagada staažikate päästeteenistujate tööga hõivatus kuni vanaduspensioniooni ootele mineku õiguse tekkimiseni. Teie hinnangul omab erinev kohtlemine lisaks ka positiivset mõju tööhõivele ja tööturule, kuna andis võimaluse päästetöötajana jätkata mitmetel inimestel.

### **Õiguskantsleri seisukoht**

Kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 1 järgi peavad enne sama määruse jõustumist teenistusse asunud päästeteenistujad vastama selle §-des 4–8 ja § 3 lõikes 4 sätestatud nõuetele hiljemalt 01.01.2012. Kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 punkti 2 järgi võib enne määruse jõustumist teenistusse asunud põhiharidusega päästeteenistuja hiljemalt 01.12.2011 taotleda Päästeameti peadirektorilt eriluba teenistuse jätkamiseks, kui tal tekib hiljemalt 31.12.2016 õigus päästeteenistuse seaduse (PäästeTS) §-s 19 sätestatud vanaduspensioniooni oote toetuse saamiseks. Eriluba väljastatakse kuni 31.12.2016 (kutsesobivuse nõuete määru § 20 lg 3 p 2).

<sup>2</sup> Siin ja edaspidi on tsitaatidest välja jäetud rõhutused (nt teksti allakriipsutused).

PäästeTS § 19 lõike 1 järgi on päästeteenistujal, kellel on päästeteenistuse staaži vähemalt 15 aastat ja kes ei saa riiklikku pensioni, õigus kuni kolm aastat enne riikliku pensionikindlustuse seaduse (RPKS) §-s 7 sätestatud vanaduspensioniiikka jõudmist jääda vanaduspensionii ootele. RPKS § 7 lg 1 punktide 1 ja 2 järgi on õigus vanaduspensionile isikul, kes on saanud 63-aastaseks ning kellel on 15 aastat Eestis omandatud pensionistaaži.

Eelnevast tulenevalt võis Päästeameti peadirektor võimaldada kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 punkti 2 alusel alates 01.01.2012 päästeteenistuses jätkata neil keskhariduseta päästjatel, kes 01.01.2012 seisuga olid vähemalt 56 aastat vanad (noorematel keskhariduseta päästjatel teenistuses jätkamise võimaldamist ette nähtud ei ole).

Olete asjakohaselt teabe nõudmise vastuses lisanud, et teenistuses jätkamise võimalus oli kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 punkti 1 alusel ka neil päästjatel, kes ei ole küll 56 aastat vanad, kuid kes olid alustanud 01.01.2012 seisuga keskhariduse omandamist. Kuna kõnealusel juhul on tõusetunud küsimus diskrimineerimise keelu rikkumisest ning kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 punktis 1 toodud erinev kohtlemine selle tunnustele ei vasta, jätan ma nimetatud aluse kõnealusel juhul tähelepanuta ning keskendun kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 punktis 2 toodud erisuse analüüsimisele.

Kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 lõikes 2 sätestatud juhul tehakse päästeteenistujate vahel vahet üksnes ja ainult nende vanusest tulenevalt. Seega tõusetub kahtlus vanuselisest diskrimineerimisest.

Euroopa Nõukogu direktiivi 2000/78 EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (direktiiv) art 1 järgi on keelatud mh vanuse tõttu diskrimineerimine. Samas ei ole direktiivi kohaselt vanusest tulenev erinev kohtlemine täielikult välistatud. Direktiivi art 6 lõike 1 järgi võivad liikmesriigid ette näha, et erinevat kohtlemist vanuse alusel ei peeta diskrimineerimiseks, kui sellel on siseriikliku õigusega objektiivselt ja mõistlikult põhjendatud mh tööhõivepoliitikat, tööturгу ja kutseõpet hõlmav õigustatud eesmärk ning kui selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud<sup>3</sup>.

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 12 lõike 1 2. lause järgi ei tohi kedagi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Põhiseaduses loetletud muude asjaoludena on käsitletav ka vanus.

Direktiivist ei tulene vormilisi nõudeid riigisisesele õigusele selles osas, millist liiki õigusaktis peavad liikmesriigid ette nägema direktiivi art 6 lõikes 1 sätestatud nõuetele vastavad erisused. Teisisõnu ei tulene direktiivist seda, kas liikmesriigid peavad direktiivi art 6 lõikes 1 sätestatud nõuetele ettenähtud erisused ette nägema seadusega või võib nimetatud erisusi ette näha ka nt määruse või muude õigusaktidega.

<sup>3</sup> Direktiivi preambuli punktis 18 selgitatakse: "Eelkõige ei nõuta käesoleva direktiiviga, et relvajõud, politsei, vangla- või päästetalitused võtaksid tööle või hoiaksid tööl isikuid, kellel ei ole nõuetekohaseid võimeid, et täita ülesandeid, mida neilt võidakse nõuda seoses õigustatud eesmärgiga säilitada nende talituste toimevõime." Direktiivi artikli 6 lõikes 1 sätestatakse: "*Notwithstanding Article 2(2), Member States may provide that differences of treatment on grounds of age shall not constitute discrimination, if, within the context of national law, they are objectively and reasonably justified by a legitimate aim, including legitimate employment policy, labour market and vocational training objectives, and if the means of achieving that aim are appropriate and necessary*"

Siiski on vanuse alusel erinevuse kehtestamisel seadusandja ette näinud, et nimetatud erisused tuleb sätestada seadusega. Võrdse kohtlemise seaduse (VõrdKS) § 9 lõike 2 järgi ei peeta diskrimineerimiseks vanuse alusel **seadusega sätestatud** erinevat kohtlemist, kui sellel on objektiivne ja mõistlik tööhõivepoliitikat, tööturгу, kutseõpet või sotsiaalkindlustusteenuseid hõlmav õiguspärane eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud.

Kõnesoleval juhul on vanuse alusel vahetegu ette nähtud kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 punktis 2. Võrdse kohtlemise seaduses ette nähtu, mille kohaselt tuleb erinev kohtlemine sätestada seadusega, võib minu hinnangul tähendada ka seda, et seadusandja on andnud selge volitusnormi nimetatud erinevuste kehtestamiseks määruse tasemel<sup>4</sup>.

Kutsesobivuse nõuete määrus on antud päästeteenistuse seaduse § 7 lõikes 4 sisalduva volitusnormi alusel, mille sõnastus kõlab: "Päästeteenistujate kutsesobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse, hariduse- ja tervisenõuded, kehtestab siseminister määrusega." Volitusnormi sõnastust silmas pidades ei ole seadusandja otsustanud anda ministrile õigust määrusega kehtestada vanuse alusel erineva kohtlemise aluseid. Seda volitust ei tulene ka teistest päästeteenistuse seaduse sätetest. PäästeTS § 7 lg 2 sätestab eranditeta, et päästetöötajal peab olema (vähemalt) keskharidus. PäästeS rakendussätetes ei ole keskhariduseta päästetöötajate kohta nn üleminekuregulatsiooni. Seega võib järeldada, et kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 punkti 2 kehtestamisel on väljutud PäästeTS § 7 lõike 4 piirest ning reguleeritud valdkonda, mida VõrdKS § 9 lõike 2 järgi võib reguleerida üksnes seadusega või seaduses sisalduva volitusnormi alusel<sup>5</sup>.

Ma tunnustan püüdlusi kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 punkti 2 näol luua regulatsioon, mis tagaks paremini nende päästjate õigusi, kellel on eelduslikult töö kaotamisel keerulisem oma vanuse tõttu uut töökohta leida. Samuti ei välista ma seda, et Teie teabe nõudmise vastuses välja toodud põhjendustel ning kaalutlustel on sisuliselt võimalik, st kooskõlas põhiseaduse ja VõrdKS-ga kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 punktis 2 toodud erisuse kehtestamine. Hetkel tuleb aga leida, et kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 punkt 2 on vastuolus VõrdKS § 9 lõikest 2 tuleneva nõudega, mille kohaselt tuleb kõik vanuse alusel erikohtlemise juhud sätestada seadusega.

Kuna kõnealusel juhul ei sisaldu päästeteenistuse seaduses vanuselise erikohtlemise aluseid ega ka volitusnormi nimetatud erisuste kehtestamiseks määruse tasemel, leian, et kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 p 2 on vastuolus VõrdKS § 9 lõikest 2 tuleneva nõudega ning seetõttu vastuolus PS § 3 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega. PS § 3 lõike 1 esimeses lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõtte järgi peab madalama õigusjõuga norm olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga.

<sup>4</sup> Nimetatud seisukohta toetab ka Riigikohtu praktika. Riigikohus on märkinud: "Üldkogu leiab, et kuigi teatud intensiivsusega põhiõiguste piiranguid saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne. Põhiseaduse mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega." (RKÜKo 03.12.2007 nr 3-3-1-41-06).

<sup>5</sup> Riigikohus on volitusnormi kohta märkinud: "Õiguse teooria kohaselt peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igauks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda." (RKPJKo 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96).

Kuigi ma olen veendunud selles, et juhul kui päästeteenistuse seaduses oleks volitusnorm kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 punkti 2 kehtestamiseks või sisalduks nimetatud säte päästeteenistuse seaduses endas, oleks tegemist põhiseaduspärase regulatsiooniga, ei saa aktsepteerida olukorda, kus kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 punkt 2 on kehtestatud volitusnormita. **Seetõttu teen Teile ettepaneku viia kutsesobivuse nõuete määruse § 20 lg 3 punkt 2 põhiseadusega kooskõlla.**

Palun andke mulle hiljemalt kuu aja jooksul käesoleva märgukirja saamisest arvates teada, milliseid samme olete võtnud või kavatsete võtta minu ettepaneku täitmiseks.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder