



SOOLISE VÕRDÕIGUSLIKKUSE JA VÕRDSE KOHTLEMISE VOLINIK

Arvamuse anonümiseeritud versioon

ARVAMUS

Tallinn

16. august 2012

Seoses XX kaebusega Välisministeeriumi vastu, mis puudutab tööle värbamisel tema diskrimineerimist rahvuse tõttu.

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku (edaspidi volinik) poole pöördus XX seoses väidetava diskrimineerimisega tema rahvuse tõttu. Avaldusest selgub, et avaldaja kandideeris Välisministeeriumi poolt korraldatud konkursil diplomaatiliste ametikohtade täitmiseks, kuid ei pääsenud taotluste esitamise voorust edasi, väidetavalt ebapiisava eesti keele oskustaseme tõttu.

Volinik pöördus võrdse kohtlemise seaduse (edaspidi VõrdKS) § 17 lg 4 alusel vastustaja poole, et saada seletusi oletatava diskrimineerimise kohta.

Olles analüüsinud kogutud teavet ning juhindudes võrdse kohtlemise seadusest ja teistest õigusaktidest, leian, et Välisministeerium on tööle värbamisel diskrimineerinud avaldajat tema rahvuse tõttu.

ASJAOLUD

1. Voliniku menetluse käigus on saanud teatavaks järgmised asjaolud, mille osas puudub poolte vahel vaidlus või mis on tõendatud kirjalike dokumentidega:

- 3.07.2011 Avaldaja esitas Välisministeeriumile teabenõude, milles soovis teavet diplomaatiliste ametikohtade täitmiseks korraldatava konkursi kohta.
- 4.07.2011 Välisministeerium teatas e-kirjaga avaldajale, et nad ei oska konkursi toimumise kohta infot anda.
- 12.07.2011 Välisministeerium kuulutas välja avaliku konkursi diplomaadikandidaatide leidmiseks. Eeltingimuseks kandidaatidele järgmistesse konkursietappidesse pääsemiseks oli muuhulgas väga hea eesti ja inglise või prantsuse keele oskus ning veel ühe võõrkeele, soovitatavalt vene keele oskus.
- 12.07.2011 Avaldaja esitas oma CV ning motivatsioonikirja diplomaadikandidaadi ametikohale.
- 5.08.2011 Tähtaeg elulookirjelduste ja motivatsioonikirjade esitamiseks.

- 9.08.2011 Avaldaja küsis e-posti teel Välisministeeriumilt infot esimesest konkursietapist edasisaamise kohta ning palus võimalusel oma kandidatuur uuesti läbi vaadata.
- 10.08.2011 Välisministeerium väitis oma e-kirjas avaldajale, et tema „kandidatuur ei osutunud valituks eesti keele C1 taseme tõttu“¹. Samuti sedastati avaldajale, et „[v]astavalt konkursi tingimustele ja nõuetele eeldame eesti keele oskust tasemel C2“.
- 10.08.2011 Avaldaja teatas e-kirjas Välisministeeriumile, et Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskusest (edaspidi „eksamikeskus“) saadud info ning keeleseaduses sätestatu põhjal ei tohi tööandja nõuda tööle kandideerijalt eesti keele oskustaset C2. Samuti teatas avaldaja, et eksamikeskuse sõnul C2 keeleoskustaset Eestis ei testitagi. Avaldaja viitas oma kirjas keeleseaduse §-le 26 eesti keele oskuse tõendamise erisuste kohta ning sedastas, et ta ei pea sooritama eesti keele tasemeeksamit, kuna omandas kõrghariduse – nii diplomi- kui ka magistriõppe tasemel – eesti keeles.
- 11.08.2011 Välisministeerium väitis e-kirjas avaldajale, et hindas taotlusi, mida oli kokku 188, konkursiteates toodud eeltingimuste alusel kogumis, lähtudes kandidaadi poolt taotlusvormile märgitud informatsioonist ning motivatsioonikirjast. Keeleoskuse hindamine oli üheks kriteeriumiks teiste kõrval, tuginedes kandidaadi enesehinnangule. Välisministeerium järeldas ühtlasi oma vastuses: „[...] ehk Te hindasite oma keeleoskust liiga enesekriitiliselt või tagasihoidlikult, kuna märgite ka ise oma e-kirjas, et olete omandanud kõrghariduse nii diplomi- kui ka magistriõppes eesti keeles.“.
- 11.08.2011 Avaldaja vastas Välisministeeriumile, et ta ei tea, kuidas saab ministeeriumi veenda, et oskab eesti keelt. Tema sõnul oli kuulutuses kirjas, et nõutakse eesti ja inglise keele oskust väga heal tasemel. Avaldaja lisis, et eksamikeskus ei testi Välisministeeriumi personaliosakonna selgitustes mainitud keeleoskustaset, samuti ei olnud Välisministeeriumi personali värbamise ankeedis kohta lisamaterjalidele, mis oleks võimaldanud tõendada tema eesti keele oskust C2 tasemel.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD

2. Avaldaja leiab, et teda on diskrimineeritud tema rahvuse tõttu ning ta väidab järgmist:

Avaldaja sõnul kandideeris ta ministeeriumi poolt korraldatud konkursil diplomaatiliste ametikohtade täitmiseks. Konkurss tehti teatavaks 2011. aasta juuli keskpaigas Välisministeeriumi ja avaliku teenistuse veebilehel. Kandidaadid pidid täitma ministeeriumi kodulehel oleva ankeedi, andmete õigsust tõendavaid dokumente ei nõutud.

Konkursitingimuste kohaselt oli ametikohale pääsemiseks mh nõutav eesti ja inglise keele väga hea oskus. Avaldaja märkis kandideerimisdokumentides, et oskab eesti keelt C1 tasemel. Mõne aja pärast ta helistas ministeeriumisse ning sai teada, et ta ei pääsenud konkursi järgmisesse vooru. Seejärel pöördus ta kirja teel ministeeriumi poole. Talle vastati, et ta ei pääsenud konkursi esimesse vooru, kuna ministeerium eeldas eesti keele oskust C2 tasemel.

¹ Välisministeeriumi vastuskirja sõnastus.

16. augustil 2011 helistati avaldajale Välisministeeriumist, paluti mitte tähelepanu pöörata vastusele keeleoskuse C2 taseme kohta, öeldi, et ta kirjutab, et tal on huvi ühe riigi vastu, aga oleks pidanud kirjutama, et on huvi kogu maailma vastu. Samuti öeldi, et diplomaadi ametikohale kandideerijal peab olema väga hea eesti keele oskus, peaks kasutama keerulisemaid lausekonstruktsioone, tema kiri oli aga suhteliselt lihtne.

3. Välisministeerium selgitas oma versiooni juhtunust oma 5. oktoobri 2011. aasta vastuses voliniku teabe nõudmisele.

3.1 Selgituste kohaselt kuulutas Välisministeerium avaliku konkursi diplomaadikandidaatide leidmiseks välja 12. juulil 2011. Konkursikuulutus ilmus ajalehes Postimees 19. juulil 2011 ja Eesti Ekspressis 28. juulil 2011. Kuulutus oli üleval 12. juulist kuni 5. augustini 2011 CV-online'is, Välisministeeriumi kodulehel, samuti projekti „Talendid Koju“ ja avaliku teenistuse veebilehtedel. Tähtaeg elulookirjelduste ja motivatsioonikirjade esitamiseks oli 5. august 2011. Kandidaatidele esitatavad tingimused olid toodud konkursi kuulutuses ning lisaks oli konkursi korraldus täpsemalt kirjeldatud Välisministeeriumi kodulehel.

Konkursile laekus 201² avaldust.

Taotluste läbivaatamisel hindas ministeerium kõigile kuulutuses toodud tingimustele vastavust kandidaatide poolt esitatud andmete alusel. Samuti arvestas kandidaadi esitatud motivatsioonikirja. Tõendeid ja tunnistusi tingimustele vastavuse kohta dokumentide esitamise voorus ei küsitud.

3.2 Avaldaja esitas ministeeriumile oma CV ning motivatsioonikirja 12. juulil 2011. Esitatud CVs hindas avaldaja oma eesti keele oskuse tasemeks C1 (tase skaalal A1-C2). Välisministeeriumi selgituste kohaselt näitab see, et ka avaldaja enda arvates ei ole ta eesti keele oskus kõrgeimal tasemel, vaid tase madalam. Avaldaja esitatud motivatsioonikiri oli märgatavate eesti keele stiilivigadega ning sisuline põhjendus välisesteenistusse asumiseks jäi puuduliku eneseväljenduse tõttu nõrgaks.

Nimetatud asjaolud kokku andsid aluse hinnangule, et avaldaja eesti keele oskus ei ole väga heal tasemel ehk tasemel, mida eeldatakse diplomaadikandidaatidelt. Lisaks saatis avaldaja Välisministeeriumile 9. ja 10. augustil 2011 e-kirjad, milles oli mitmeid eesti keele grammatika- ja stiilivigu, mis omakorda kinnitasid kandidaadi esitatud enesehinnangut tema eesti keele tasemele.

3.3 Konkursil oli kokku üksteist kandidaati, kelle eesti keele tasemeks oli CV alusel C1 ning nendest kuus läbis dokumendivooru edukalt. Nendest ühelgi ei õnnestunud testivooru läbida, kuna tulemused jäid allapoole edasipääsemiseks vajalikku punktisumma piirmäära.

Konkursitulemused ei olnud Välisministeeriumipoolse vastuse saatmise hetkeks veel lõplikud, kuid viimasesse vooru pääses 35 kandidaati ning välja valiti kümme kandidaati. Kõik kümme on kõrgharidusega, neist kuus on magistrikraadiga ning neli bakalaureusekraadiga (sh kolmel on magistriõpingud pooleli). Konkursi edukalt läbinud omavad varasemat tööstaaži ning erialast töö- ja/või praktikakogemust. Kõik lõppvalikusse jõudnud kandidaadid on märkinud kandideerimisdokumentides oma emakeeleks eesti keele.

² Välisministeerium on andnud erinevatel kuupäevadel avalduste arvu kohta erinevat infot.

3.4 Rahvus ei ole Välisministeeriumi konkurssidel valikukriteeriumiks. Välisministeerium ei nõua teenistusse asujatelt eesti keele oskuse eraldi tõendamist, kuid hindab keeleoskust konkursi iga vooru käigus. Kõigil kümnel väljavalitul on nii esitatud dokumentide, kirjaliku testi kui ka intervjuuvooru alusel väga hea eneseväljendusoskus nii eesti keeles kui ka võõrkeeltes. Välisministeerium on varem värvanud kandidaate, kelle emakeel ei ole eesti keel, kuid nad on täitnud ka eesti keele kui võõrkeele väga heal tasemel valdamise kriteeriumi.

Välisministeerium lisas selgituseks, et peab äärmiselt oluliseks väga heal tasemel eesti keele oskust. Diplomaatide igapäevatöök on muu hulgas eestikeelsete kirjade, memode, ülevaadete, jutupunktide jms kirjutamine, mis eeldab väga head kirjakeele oskust. Võib öelda, et kirjutamine ehk kirja teel info, arvamuste ja ideede edastamine ongi diplomaadi üheks põhitöök. Samuti peavad diplomaadid tihti väga lühikese aja jooksul ning ilma kõrvalise abita või täiendava kontrollita suutma koostada ja esitada ametlikke tekste, mis ministeeriumi nimel välja saadetakse. Seetõttu pööratakse keeleoskusele väga suurt tähelepanu. Ilmeka näitena võib välja tuua, et juba mitu aastat annab Välisministeerium emakeelepäeval välja Kauni Keele auhinda ministeeriumis eesti keele eeskujuliku kasutamise eest. Eesmärgiks on kasvatada keeleteadlikkust ning tunnustada pingutuste eest, mida nõuab erialastel teemadel eesti keeles kirjutamine tugeva võõrkeelesurve all. Välisteenistuse eripärast tingituna pööratakse suurt tähelepanu ka võõrkeelte oskusele, kuid mitme võõrkeele oskus ei kompenseeri vajakajäämisi eesti keele valdamisel.

3.5 Ministeerium avaldas kahetsust, et avaldaja tundis ennast konkursil diskrimineerituna, kuid väitis, et see ei olnud kuidagi isiku emakeelega seotud. Avaldaja langes nende sõnul valikust välja puuduliku eesti kirjakeele ja eneseväljendusoskuse tõttu, mida diplomaadi ametikohale kandideerija puhul ei saa eirata ega intensiivse koolitusega korvata.

ASJASSEPUUTUVAD SÄTTED

Võrdse kohtlemise põhimõte

4. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi põhiseadus) § 12 lg 1 kehtestab kõigi inimeste õiguse võrdsele kohtlemisele ehk diskrimineerimiskeelu. Sätte teise lause järgi ei tohi kedagi diskrimineerida muuhulgas rahvuse, päritolu ja keele tõttu.

Võrdse kohtlemise seadus (edaspidi VõrdKS) § 2 lg 1 p 1 keelab isikute diskrimineerimise nende rahvuse tõttu mh töö saamisel, kutsealale pääsemise tingimuste kehtestamisel, sealhulgas värbamis- ja valikukriteeriumide kehtestamisel.

Diskrimineerimine on otsene, kui ühte isikut koheldakse rahvuse tõttu halvemini kui on koheldud, koheldakse või võidakse kohelda teist isikut samalaadses olukorras (VõrdKS § 3 lg 2).

Diskrimineerimiseks ei peeta erinevat kohtlemist rahvuse tõttu, kui see tunnus on oluline ja määrav kutsenõue, mis tuleneb kutsetegevuse laadist või sellega seotud tingimustest ning nõude eesmärk on õiguspärane ja nõue proportsionaalne (VõrdKS § 10 lg 1).

Ministeerium on töödajana kohustatud võrdse kohtlemise seaduse § 12 järgi rakendama vajalikke meetmeid, et kaitsta töötajat diskrimineerimise eest ning teavitama töötajat sobival viisil võrdse kohtlemise seaduses sätestatud õigustest ja kohustustest. Võrdse kohtlemise seaduse § 4 järgi käsitletakse selle seaduse tähenduses töötajana ka teenistusse soovijat.

Avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) § 36¹ lõiked 1 ja 2 kohustavad riigiasutusi tagama isikute kaitse diskrimineerimise eest ning järgima võrdse kohtlemise põhimõtet vastavalt võrdse kohtlemise seadusele. Teenistusse soovija diskrimineerimine rahvuse või keeleoskuse tõttu on keelatud ning diskrimineerimise korral kohaldatakse võrdse kohtlemise seadust. Diskrimineerimiseks ei peeta erinevat kohtlemist keeleoskuse alusel, kui selline erinev kohtlemine on lubatud avaliku teenistuse seaduse või keeleseadusega (ATS § 36¹ lg 3).

Avaliku teenistuse seaduse § 14 lg 1 sätestab, et riigiametnikuna võib teenistusse võtta 18-aastaseks saanud vähemalt keskharidusega teovõimelise Eesti kodaniku, kes valdab eesti keelt seadusega või seaduse alusel sätestatud ulatuses.

Eesti keele oskus ja selle hindamine

5. Keeleseaduse (edaspidi KeeleS) § 23 lg 1 kohaselt peab avalik teenistuja ja riigiasutuse töötaja oskama keelt tasemel, mis on vajalik teenistuskohustuste või tööülesannete täitmiseks. Nõudeid täpsustatakse Vabariigi Valitsuse 20. juuni 2011. aasta määruses nr 84 „Avaliku teenistuja, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded“, mille § 5 järgi nõutakse C taseme keeleoskust mh isikutelt, kelle teenistuskohustused on seotud ametlike kirjalike tekstide koostamisega. Kõrgemad ametnikud ja vanemametnikud peavad eesti keelt oskama vähemalt C1 tasemel (määruse § 9).

Haridus- ja teadusministri 13.06.2011 määruse nr 24 „Eesti keele tasemeeksameid korraldava asutuse määramine ja tasemeeksamite ülesehitus ning läbiviimise kord“ § 2 ning § 3 lg 2 kohaselt hindab keeletaset Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus A2, B1, B2 ja C1 taseme eksamitel.

Tasemeeksamit ei pea sooritama isik, kes on omandanud eesti keeles kõrghariduse (KeeleS § 26 lg 3 p 5).

VOLINIKU ARVAMUS

6. Põhiseaduse § 29 kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Selle sätte kaitsealas on ka töökohta valik avalikus sektoris, sealhulgas avalikus teenistuses. Riigikohus on oma 3. oktoobri 2007. aasta otsuses nr 3-3-1-41-07 rõhutanud ametikohale kandideerinud isiku subjektiivset õigust sellele, et läbiviidav konkurss ja valik kandidaatide vahel toimuks õiguspäraselt ning kandidaatidele oleks tagatud võrdsed võimalused ja ühetaoline kohtlemine.

Eeltoodust tulenevalt on minu eesmärk anda hinnang, kas avaldajal olid tema rahvusest olenemata teiste kandidaatidega võrdsed võimalused ning kas ministerium käitus avaldaja kandidatuuri kõrvale jättes seaduslikult.

Arvamus ei anna ega saagi anda sisulist hinnangut sellele, kas avaldaja oleks pidanud osutama valituks Välisministeriumi 12. juuli 2011. aasta konkursil, ega sellele, kas ta oleks pidanud pääsema dokumendivoorust järgmisesse konkursietappi. Käesolevas asjas on kahtlus, et diskrimineeriv on olnud diplomaadikandidaatide värbamisprotsess, mh kriteeriumid, mille alusel otsustas ministerium avaldaja järgmisest konkursietapist välja jätta. Seega ei tule antud diskrimineerimisasjas võrrelda avaldaja kvalifikatsiooni teiste kandidaatide omaga ega hinnata seda, kas avaldaja realselt sobis kõnealusele avaliku teenistuse ametikohale.

Ebavõrdne kohtlemine keeleoskuse ja/või rahvuse tõttu?

7. Avaldaja määratleb end vene rahvusest isikuna ning kahtlustab, et teda on koheldud diplomaadikandidaatide tööle värbamise protsessis ebavõrdselt tema rahvuse tõttu. Oma taotlusvormis Välisministeeriumile märkis avaldaja emakeeleks vene keele. Välisministeeriumi peamine põhjendus, miks avaldaja esimesest taotlusvoorst edasi ei pääsenud, keskendus avaldaja poolt enda eesti keele oskusele antud hinnangule. Samuti on ministeeriumi selgitused volinikule keskendunud just keeleoskuse küsimusele. Seetõttu tuleb esiteks otsustada, kas avaldaja poolt kirjeldatud erinevat kohtlemist tuleb analüüsida kui võimalikku diskrimineerimist rahvuse või keeleoskuse tõttu. Samuti tuleb vastata küsimusele, kui võrd on need tunnused erineva kohtlemise põhjusena antud asjas üldse lahutatavad.

7.1 Järgnevalt loetlen lühidalt kehtiva siseriikliku, Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õiguse dokumente ning viitan kohtupraktikale, mis keelavad diskrimineerimise rahvuse ja/või keeleoskuse tõttu.

7.1.1 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 keelab sõnaselgelt diskrimineerimise nii keele, rahvuse kui ka päritolu tõttu.

Võrdse kohtlemise seaduse § 2 lg 1 keelab diskrimineerimise rahvuse tõttu, toob keeleoskuse aga välja kui sekundaarse diskrimineerimistunnuse. Nimelt sätestab VõrdKS § 2 lg 3, et seadus ei välista võrdse kohtlemise nõudeid töösuhetes seaduse § 1 lõikes 1 nimetatata tunnuste alusel, mh keeleoskusesse puutuvalt.

7.1.2 Diskrimineerimise keeleoskuse tõttu keelustab Lissaboni lepingu jõustumisega õiguslikult siduvaks muutunud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (art 21 „Diskrimineerimiskeeld“)³. Sarnane keeld on ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (art 14 „Diskrimineerimise keelamine“)⁴.

Euroopa Liidu sekundaarõigus, nt nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiv nr 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust, ei loetle keeleoskust etnilise päritolu kõrval eraldi diskrimineerimise tunnusena. Samas on näiteks Euroopa Põhiõiguste Amet sedastanud 2010. aastal, et ehkki Euroopa Liidu õigus ei loenda keelt, nahavärvi ning päritolu tunnusena, mille tõttu diskrimineerimine on keelatud, ei tähenda see, et nende tunnuste tõttu diskrimineerimise eest ei saaks inimest kaitsta toetudes keelule diskrimineerida rassi või etnilise kuuluvuse tõttu, kui võrd keel, nahavärvus ja päritolu on olemuslikult rassi ja etnilise päritoluga seotud.⁵

Euroopa Kohus on leidnud asjas *Groener vs Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee (C-379/87)*⁶, et ehkki keeleoskuse nõuded, kui neid kasutatakse riigikeele kasutamise soosimiseks, on ühenduse õigusega lubatud, tuleb neid kohaldada mittediskrimineerival viisil ning kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

³ Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303ET.01000101.htm> (08.08.2012).

⁴ Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/78154> (08.08.2012).

⁵ Handbook on European non-discrimination law, FRA 2010, lk 105. Arvutivõrgus: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DACA17B3-921E-4C7C-A2EE-3CDB68B0133E/0/ENG_FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_01.pdf (08.08.2012).

⁶ EKL 1989, lk 3967, p 24. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61987J0379:EN:HTML> (10.08.2012).

7.1.3 Euroopa Liidu liikmesriikides on kohtupraktikat, kus inimeste eristamine emakeele järgi võrdsustatakse õigusvastase erineva kohtlemisega etnilise päritolu alusel.⁷ Kuid on ka teistsugust kohtupraktikat.⁸

Euroopa erinevate institutsioonide ja riikide kohtute praktika viitab minu hinnangul emakeele ja rahvuse omavahelisele tihedale seotusele.

7.2 Alljärgnevalt analüüsin, kas ka käesolevas asjas peaks keeleoskuse nõude kasutamise viisi uurima kui võimalikku diskrimineerimist rahvuse tõttu, nagu on leidnud avaldaja.

Käesolevas asjas on avaldaja jäetud konkursi esimeses etapis kõrvale, sest tema eesti keele oskus ei ole ministeeriumi väitel piisavalt hea, et töötada diplomaadina. Erinevalt kandidaatidest, kelle emakeel on eesti keel, pidi avaldaja andma hinnangu ka oma eesti keele oskusele A1-C2 taseme skaalal.

Nagu kirjeldatud ülal avaldaja ja vastustaja vahel asetleidnud kirjavahetuses, kahtles ministeerium, kas avaldaja eesti keele oskus on ikka piisav, et teha soovitud tööd. Kahtlus oli minu hinnangul tingitud sellest, et tegu oli mitte-eestlasega, millele viitas avaldaja kandideerimisdokumentides tema nimi ning emakeelena märgitud vene keel. Avaldaja märkis oma eesti keele oskuse tasemeks C1 ning jäeti vastustaja sõnul kõrvale, kuivõrd ministeerium eeldas vähemalt eesti keele oskust C2 tasemel. Samuti ei võtnud ministeerium arvesse keeleseaduse § 26 lg 3 p-s 5 sätestatud põhimõtet, et inimene, kes on omandanud kõrghariduse eesti keeles, ei pea enam tegema keeletaseme eksamit, et tõendada oma keeleoskust, olgu C1 või C2 vms oskustaset. Näiteks ei ole Välisministeerium oma selgitustes sedastanud, et ka eestlastelt või eesti keelt emakeelena kõnelevatelt kandidaatidelt, kes olid kõrghariduse omandanud Eestis, oleks nõutud eesti keele oskuse taseme C2 kirjalikku kinnitamist ja/või tõendamist.

Seega koheldi avaldajat järgmisesse konkursietappi mittelubamisel võrreldes eesti emakeelega kandidaatidega ebasoodsamalt. Selle põhjuseks võib aga pidada eelarvamust mitte-eestlasest kandideerija suhtes, mille järgi eeldati vastupidiselt kandideerija esitatud andmetele, et tema eesti keele oskus ei ole piisavalt hea, et töötada pakutaval ametikohal. Samuti tuleb märkida, et käesoleva asja uurimisel teatavaks saanud asjaolude pinnalt leian, et avaldajat ei koheldud ebasoodsamalt tema tegeliku või eeldatava eesti keele oskuse, vaid just rahvuse tõttu. Seega ei pea ma võimalikuks analüüsida, kas selline ebasoodsam kohtlemine on diskrimineerimine keeleoskuse tõttu võrdse kohtlemise seaduse tähenduses.

Kokkuvõtteks

⁷ Vt nt Soome riikliku diskrimineerimisvaidluste vahekohtu (syrjintälautakunta) otsus nr 2732/66/2004, kus leiti, et Helsingi üldhariduskooli otsus jaotada õpilased klassidesse nende emakeele järgi, on diskrimineerimine ning vastuolus Soome võrdse kohtlemise seadusega. Hageja oli kohtu silmis tõendanud, et õpilaste klassidesse paigutamine oli toimunud peamiselt nende emakeele järgi, seega nende etnilise päritolu järgi. Otsuse lühikokkuvõte on arutivõrgus: <http://infoportal.fra.europa.eu/InfoPortal/caselawFrontEndAccess.do?id=141&destination=simple> (08.08.2012).

⁸ Vt nt Berliini töökohtu 26.09.2007. aasta otsust nr 14 Ca 10356/07, kus kohus leidis, et tööandja keeldumine värvata hagejat tema võimaliku ebapiisava saksa keele oskuse tõttu saab pidada diskrimineerimiseks etnilise päritolu tõttu vaid siis, kui sellist keeldumispõhjust kasutati üksnes selleks, et varjata tegelikku põhjust, milleks on võõrapelgus ning tahtlik diskrimineerimine etnilise päritolu tõttu. Kohus leidis, et kuna tööandja juures töötas palju võõramaalasi, siis sellist võõrapõlgust ei tuvastatud. Kohtu silmis oli tööandja otsustada, millist keeleoskuse taset ta oma töötajatelt nõuab. Otsuse lühikokkuvõte on arutivõrgus: <http://infoportal.fra.europa.eu/InfoPortal/caselawFrontEndAccess.do?id=141&destination=simple> (08.08.2012).

- 1) Emakeel on üldjuhul seotud ja/või keeleline identiteet kattuv inimese rahvusliku või etnilise⁹ identiteediga¹⁰.
- 2) Euroopa riikides on praktikat, mis võrdsustab vahetegemise emakeele järgi vahetegemisega rahvuse järgi.
- 3) Väga tõenäoline on, et avaldajale esitati kõrgemaid nõudmisi just seetõttu, et ta ei ole rahvuselt eestlane.

Seetõttu olen seisukohal, et käesolevas asjas tuleb analüüsida, kas Välisministeerium on kohelnud avaldajat õigusvastaselt ebavõrdselt tema rahvuse tõttu.

Võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine

8. Otsene rahvuse tõttu toimunud diskrimineerimine on see, kui isikut koheldakse tema rahvuse tõttu halvemini kui on koheldud, koheldakse või võidakse kohelda teist isikut samalaadses olukorras (VõrdKS § 3 lg 2). Seadus sätestab erandid, mil erinev kohtlemine on lubatud. Rahvuse tõttu diskrimineerimise kahtluse korral tuleb muuhulgas kõne alla seaduses lubatud erinev kohtlemine juhul, kui:

- soovitakse vähendada rahvuse tõttu tulenevat ebavõrdsust (VõrdKS § 6), st teatud rahvusgruppide või vähemusrahvuste ajaloolise ebavõrdse positsiooni kaotamise või vähendamise puüdu;
- erandid on vajalikud kutsetegevuse laadist või sellega seotud tingimustest tulenevate nõuete tõttu (VõrdKS § 10 lg 1).

9. Käesolevas asjas ei ole vastustaja toonud välja ühtegi argumenti, mis võiks õigustada eestlaste ja mitte-eestlaste erinevat kohtlemist diplomaadikandidaatide värbamisel. Ministeerium on küll rõhutanud nii konkursitingimustes kui vastuses volinikule väga hea eesti keele oskuse vajalikkust, ent see ei saa olla põhjuseks eesti rahvusest või eesti keelt emakeelena kõnelevate isikute eelistamisele.

Konkursikuulutuses esitatu kohaselt ei täpsustanud ministeerium nõutud eesti keele oskuse taset. Kandidaatidele esitatud tingimuseks oli väga hea eesti keele oskus. Millisele tasemele see vastab A1-C2 skaalal, konkursitingimustes ei mainitud. Vabariigi Valitsuse määrus, mis kehtestab avalikele teenistujatele keeleoskuse nõuded, peab kõrgemate ja vanemametnike puhul piisavaks C1 taset. Seega ei ole põhjendatud avaldaja, kes valdab keelt seaduses ettenähtud ulatuses, edasisest konkursist kõrvalejätmine.

10. Ülaltoodud asjaolude kirjelduse ning analüüsi põhjal (vt eelkõige arvamuse punktid 1, 2, 3 ja 7.2) leian, et võrdlusisikuid, kelleks on avaldaja ning samal konkursil osalenud isikud, kelle emakeeleks oli eesti keel, on samalaadses värbamisolukorras koheldud erinevalt.

⁹ Rahvusliku ja etnilise identiteetide mõistete omavahelise suhte ja erinevuse kohta vt ka nt European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, Olivier de Schutter (toim.) Links between migration and discrimination. Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=438&furtherPubs=yes> (14.08.2012).

A. Valk. Eestlaste, Eesti venelaste ja Rootsi eestlaste identiteedist. Arvutivõrgus: <http://www.nationalities.ee/EST/Artiklid/eestid.html> (10.08.2012).

¹⁰ Vt selle kohta, millist rolli omab keel rahvusliku identiteedi kujunemises, nt järgmist teoreetilist käsitlust: John E. Joseph (2004). Language and Identity: National, Ethnic, Religious. Palgrave MacMillan. Integratsiooni Monitooring 2011 kasutab mh ka mõistet „[eestlastest] erineva rahvuslik-keelelise taustaga EV kodanikud“, mis vihjab uuringu tegijate seisukohale, et Eestis võib vene vähemusrahvuse puhul kõneleda rahvusliku ja keelelise identiteedi tihedast omavahelisest seosest.

Diskrimineerimiskahtluse uurimise käigus ei ole ilmnenud seadusest tulenevat õigustust, mis lubaks võrdlusisikute erinevat kohtlemist.

11. Alljärgnevalt analüüsin vastustaja põhjendusi selle kohta, miks avaldaja valiku tegemisel kõrvale jäeti.

11.1. Ministeeriumi väitel jäeti avaldaja järgnevast konkursietapist välja, kuna ta ei hinnanud enda eesti keele oskust kõrgeimal (C2) tasemel, tema motivatsioonikiri oli stiilivigadega ning see jäi puuduliku eneseväljenduse tõttu nõrgaks. Lisaks sellele kinnitasid vastustaja sõnul avaldaja enesehinnangut tema eesti keele taseme kohta 9. ja 10. augustil 2011 saadetud e-kirjad.

Vastustaja lisab, et konkursil oli kuus kandidaati, kelle eesti keele tasemeks oli CV alusel C1 ning kes sellegipoolest läbisid dokumendivooru edukalt.

11.2 Ministeeriumi kirjavahetusest avaldajaga selgub aga, et avaldaja kõrvalejätmise põhjuseks ei olnud tema motivatsioonikirjaga seonduv. Seda kinnitavad ministeeriumi e-kirjad avaldajale. Nii märkis ministeerium avaldajale 10. augusti 2011. aasta e-kirjas, et ta ei osutunud valituks eesti keele C1 taseme tõttu. Järgmisel päeval täpsustas ministeerium antud selgitusi, avaldades ühtlasi arvamust, et avaldaja võis hinnata oma keeleoskust liiga eneskriitiliselt või tagasihoidlikult.

11.3 Avaldaja kandidatuuri kõrvalejätmist konkursil ei saa õigustada Välisministeeriumi poolt avaldaja 9. ja 10. augusti 2011. aasta e-kirjade grammatika- ja stiilivigadele viitamine. Nagu selgub avaldaja selgitustest, öeldi talle ministeeriumist telefoni teel juba enne avaldajapoolsete e-kirjade saatmist, et ta järgmisesse konkursietappi ei pääse. Järgneval kirjavahetusel ei olnud seetõttu kandidaadi hindamise osas tähtsust, kuivõrd ministeeriumil ei olnud enam põhjust avaldaja päringute kirjakeelt arvustada.

Eeltoodust tulenevalt on vastustaja hilisemad väited avaldaja motivatsioonikirja ja e-kirjade kirjakeele puudustele otsitud. Avaldaja ja vastustaja vahelisest kirjavahetusest ilmneb, et avaldaja kandidatuur jäeti kõrvale enne, kui tema tegelikku eesti keele oskust hinnati.

11.4 Asjaolu, et kuus kandidaati läbisid dokumendivooru, ehkki ka nende keeleoskustasemeks oli nende CV-s märgitud C1, ei õigusta avaldaja kõrvalejätmist põhjustel, mida on detailselt kirjeldatud käesoleva arvamuse punktides 1, 2 ja 3. Vastupidi, kuna eelmainitud kandidaatide puhul ei omanud nende enesehinnang oma keeleoskusele ega eesti keele oskuse taseme C1 omamine määravat tähtsust, siis ei saanud see olla takistuseks ka avaldaja edasipääsemisel.

11.5 Tähelepanu väärrib ka Väliministeeriumi tegutsemine pärast äraütleivate e-kirjade saatmist avaldajale. Nimelt helistati avaldajale tema sõnul Välisministeeriumist 16. augustil 2011 ning paluti mitte pöörata tähelepanu vastusele keeleoskuse C2 taseme kohta. Volinikul ei ole põhjust kahelda avaldaja väites. Välisministeeriumi poolt telefonikõne tegemine ning selle sisu näitab, et ka ministeeriumis saadi selleks hetkeks aru, et C2 oskustaset ei saanud töölesoovijalt nõuda ning sellise keeleoskustaseme puudumine ei saanud olla põhjuseks, miks jätta isiku kandidatuur valiku tegemisel kõrvale.

12. Keeleseaduse § 26 lg 3 p 5 kohaselt eeldatakse, et eesti keeles kõrghariduse omandanud isikud oskavad eesti keelt avalikele teenistujatele nõutavas ulatuses. Avaldaja on omandanud kõrghariduse nii diplomi- kui ka magistriõppes eesti keeles. Ministeeriumile ei saanud nimetatud seik olla teadmata, kuivõrd avaldaja hariduskäik oli märgitud ministeeriumile

saadetud konkursi taotlusvormis. Seega on ministerium ebaõigelt pööranud tähelepanu kandidaadi emakeelele ning tema hinnangule oma eesti keele oskuse kohta. **Avaldaja kirjalikku ja/või suulist eneseväljendusoskust pidanuks ministerium kontrollima või jätma kontrollimata sarnaselt eesti keele oma emakeelena märkinud kandidaatidega.** Asjaolu, et avaldaja emakeeleks ei olnud eesti keel, ei ole õiguspärane põhjus, miks osutada teravdatud tähelepanu tema eesti keele oskusele, kui ta on lõpetanud nii diplomi- kui ka magistriõppe eesti õppekeelega kõrgkoolis.

Isegi juhul, kui isik on hariduse omandanud muus keeles kui eesti keel, ei ole põhjendatud tema välistamine pelgalt seetõttu, et isik märgib enda keeleoskuse tasemeks C1. Kehtiva õiguse järgi peavad kõrgemad ametnikud ja vanemametnikud eesti keelt oskama vähemalt C1 tasemel.

Ka eksamikeskuse korraldatud testidega saab isikule omistada kõrgeima eesti keele oskustasemena C1 taseme. Näiteks võib keeleeksami sooritanud töölesoojija sellest tulenevalt lähtuda eksamikeskuse poolt antud hinnangust ning märkida CVsse oma keeleoskustasemeks C1, isegi kui tegelikkuses vastab tema eesti keele oskus tasemele C2.

Veelgi enam, Välisministerium väidab oma selgitustes, et hindab töölesoojijate keeleoskust konkursi iga vooru käigus. Avaldaja puhul võttis aga ministerium ise endalt võimaluse hinnata kehtiva õigusega nõutud C1 oskustasemega kandidaadi tegelikku keeleoskust ka pärast esimest dokumentide esitamise vooru.

Võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine ja edendamine

13. Käesoleva arvamuse eesmärk on rõhutada, et võrdse kohtlemise põhimõtet tuleb järgida värbamise kõigis etappides ning seega on selle põhimõtte näol muuhulgas tegemist ka nn otsuste langetamise protsessi reguleeriva reeglina. Diskrimineerimine on aset leidnud juba siis, kui ametikohale kandideerija on edasistest konkursivoorudest välistatud õigusvastase argumendi või kriteeriumi tõttu.

Tööandja ülesanne on hoolitseda, et tööpakkumises on töölesoojijale esitatavad nõuded, k.a keeleoskuse nõuded, mille alusel tehakse valik parima kandidaadi kasuks, kirjeldatud võimalikult täpselt. Kandidaatidele esitatud nõuded peavad aga sisult olema proportsionaalsed töö tegemiseks tegelikult vajalike oskustega.

Käesolevas asjas näiteks tekkis avaldajal konkursi tulemusena tunne, et tal ei olegi võimalik värbajat veenda, et ta tõesti oskab eesti keelt nõutud tasemel. See aga näitab, et värbamisprotsessi ei viidud läbi arvestades võrdse kohtlemise nõuet.

14. Veelgi enam, Eesti kehtiva õiguse järgi on kõigil tööandjatel mitte üksnes kohustus rakendada võrdse kohtlemise põhimõtet, vaid ka edendada võrdset kohtlemist. Selle normi mõtte on tagada, et töötajad oleksid kaitstud diskrimineerimise eest. Kaitsmaks töötajaid diskrimineerimise eest värbamisel peab tööandja tegutsema selliselt, et erinevad elanikkonnagrupid saaksid konkureerida konkurssidel ning neil oleksid reaalsed võimalused edu saavutada, st tööle saada.¹¹ Suuremate organisatsioonide puhul tähendab võrdse

¹¹ Näiteks tekkis käesolevas asjas muuhulgas kahtlus, kas tõesti ei teatud Välisministeriumis kaheksa päeva enne konkursi väljakuulutamist, et peatselt on ees diplomaadikandidaatide värbamine või ei soovitud seda infot teatud isikutele jagada. Vt selle kohta asjaolude kirjeldust punktis 1.

kohtlemise põhimõtte järgimine ka seda, et tööle värvataksegi inimesi erineva sotsiaalse taustaga elanikkonnagruppide hulgast.

15. Ministeeriumidel on lisaks kõrgendatud kohustus töötada võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise ja edendamise nimel. Avaliku sektori tööandjana peab ministeerium olema eeskujulik oma värbamismeetodite valimisel ning personali valikuga tegelevate ametnike koolitamisel võrdse kohtlemise põhimõttest. Käesoleva asja uurimisel on selgunud, et Välisministeeriumi personalitöötajad ei olnud ise piisavalt teadlikud tööandja seadusjärgsetest kohustustest.

Ülaltoodud analüüsile tuginedes on minu hinnangul leidnud tõendamist, et Välisministeerium on tööle värbamisel diskrimineerinud avaldajat tema rahvuse tõttu.

VOLINIKU ARVAMUSE ÕIGUSLIK TÄHENDUS NING DISKRIMINEERIMISVAIDLUSE LAHENDAMINE

16. Võrdse kohtlemise seaduse § 17 lg 2 järgi on voliniku arvamuse eesmärk anda hinnang, mis võimaldaks koostoimes võrdse kohtlemise seaduse, soolise võrdõiguslikkuse seaduse ning Eesti Vabariigi jaoks siduvate välislepingute ja muude õigusaktidega hinnata, kas konkreetses õigussuhtes on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet.

Voliniku arvamuse ülesanne on anda avalduse esitanud isikule eksperthinnang, kas tema tõstatatud diskrimineerimiskahtlus on põhjendatud ning kas on alust pöörduda kohtusse või mõne teise diskrimineerimisvaidlusi lahendava organi poole.

17. Avalikke teenistujaid puudutavates küsimustes lahendavad diskrimineerimisvaidlusi **halduskohus** ning **õiguskantsler**.

Halduskohtusse pöördumisel on diskrimineeritul ATS § 160 lõigetele 1 ja 3 ning halduskohtumenetluse seadustiku § 37 lõikele 2 tuginedes õigus nõuda haldusakti või toimingu seadusevastaseks tunnistamist. Võrdse kohtlemise seaduse § 24 lõikele 2 tuginedes on tal õigus nõuda lisaks varalise kahju hüvitamisele ka mittevaralise kahju hüvitisena mõistliku rahasumma maksmist.

18. Erinevalt muudest vaidlustest on VõrdKS § 25 alusel diskrimineerimiskeelu rikkumise korral kahju hüvitamise nõude esitamise tähtaeg üks aasta päevast, mil kannatanud isik pidi kahju tekkimisest teada saama.

/Allkirjastatud digitaalselt/

Mari-Liis Sepper
soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik