



## SOOLISE VÕRDÕIGUSLIKKUSE JA VÕRDSE KOHTLEMISE VOLINIK

### ARVAMUS

Tallinn

22. juuli 2015

#### **Seoses avaldaja A ja avaldaja B kaebusega vastustaja C vastu, mis puudutab nende diskrimineerimist rahvuse ja/või keeleoskuse tõttu töösuhte lõpetamisel.**

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku (edaspidi volinik) poole pöördus 15.07.2014 avaldusega avaldaja A ja avaldaja B esindajana D seoses töösuhtes diskrimineerimise kahtlusega avaldajate rahvuse ja/või keeleoskuse tõttu vastustaja C asutuses (edaspidi ka vastustaja, tööandja või lasteaed). Avaldajad esitasid volinikule faktilised asjaolud, mille alusel võis eeldada, et toimunud on diskrimineerimine.

Volinik pöördus võrdse kohtlemise seaduse (edaspidi VõrdKS) § 17 lg 4 alusel oletatava diskrimineerimise kohta teabe saamiseks Vastustaja poole, kes saatis teabe nõudmisele kirjaliku vastuse 28.10.2014.

**Olles analüüsinud kogutud teavet ning juhindudes võrdse kohtlemise seadusest ja teistest õigusaktidest, leian, et lasteaed on, jättes avaldajale A ja avaldajale B töölepingu ülesütle misel teise töö pakkumata, diskrimineerinud avaldajaid nende rahvuse tõttu.**

### ASJAOLUD

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

**1.1** Avaldajad loevad end rahvuselt venelasteks, nende emakeeleks on vene keel.

**1.2** Mõlemad avaldajad olid lasteaia õpetajad, kellega tööandja lõpetas töölepingu töölepingu seaduse (TLS) § 88 lg 1 p 2 alusel töövõime vähenemise tõttu. Mõlema avaldaja ülesütle misavalduse järgi seisnes töövõime vähenemine selles, et avaldajatel puudus eesti keele oskus pedagoogi puhul nõutaval B2 tasemel.

**1.3** Avaldajad ei ole vaidlustanud B2 taseme eesti keele oskuse puudumist. Avaldajad on teadlikud sellest, et õigusaktidest tulenevalt kehtib õpetaja kutsealal B2 taseme eesti keele oskuse nõue ja tööandjal on õigus küsida keeleoskuse tõendamiseks vastavat tunnistust. Mõlemal avaldajal puudub B2 taseme eesti keele oskus.

Avalduses on välja toodud, et tööandja hakkas B2 taseme kohta tunnistust nõudma alates 2012. aastast. Mõlemad avaldajad on käinud mitmel eesti keele kursusel ja eesti keele B2 taseme eksamil, kuid ei saanud vajalikul arvul punkte ning kumbki avaldaja ei sooritanud eesti keele B2 taseme eksamit.

22.05.2012 kontrollis Keeleinspeksioon avaldaja A eesti keele oskuse vastavust õpetaja töös nõutud B2 tasemele ja tegi ettekirjutuse sooritada B2 taseme eesti keele eksam (ettekirjutuse täitmise tähtpäev on aktis mitteloetav). See on tõendatud Keeleinspeksiooni 22.05.2012. a. kontrollaktiga nr 06160.

14.05.2013 tegi Keeleinspeksioon järelkontrolli oma eelmise 22.05.2012. a. akti nr 06160 täitmise kohta, kus kontrollitavaks oli avaldaja A. See on tõendatud Keeleinspeksiooni järelkontrolli aktiga nr 06780. Järelkontrolli tulemusena on aktis märgitud, et ettekirjutus on täitmata, kontrollitav õppis eesti keelt 82 tundi, keeleoskuse paranemist ei ole märgata, A ei saa küsimustest aru, kordab küsimusi, lauseid ei suuda arusaadavalt koostada. Aktis järeldatakse, et keeleoskus ei vasta nõuetele, et on rikutud keeleseaduse § 23 lg 1 nõuet. Keeleametnik on teinud ettekirjutuse-hoiatuse sunniraha 200 euro määramise kohta keeleseaduse (KeeleS) § 32 lg 2 alusel.

Keeleinspeksiooni järelkontrolli akti nr 06780 kohaselt kohustati avaldajat A sooritama eesti keele B2 taseme eksam hiljemalt 01.03.2014.

Keeleinspeksioon tegi otsuse alustada väärteomenetlust väärteomenetluse seadustiku (VTMS) § 53 lg 1 alusel ja avaldajale A määrati trahv 15 eurot.

Avaldajate esindaja andis 07.08.2014 volinikule teada, et Keeleinspeksioon on seoses ebapiisava keeleoskusega teinud korduvalt ettekirjutusi ka avaldajale B. Avaldaja B proovis sooritada ka B1 taseme eksamit, kuid ei saanud vajalikul arvul punkte.

12.09.2013 tegi vastustaja tööandjana avaldajale A hoiatuse, milles palus õpetajal esitada eesti keele B2 taseme kohta tunnistuse hiljemalt 27.02.2014. Tööandja hoiatas, et juhul kui töötaja tunnistust õigeaegselt ei esita, siis lõpetab ta A-ga töölepingu TLS § 88 lg 1 p 2 alusel.

23.09.2013 tegi vastustaja tööandjana hoiatuse avaldajale B, milles palus esitada eesti keele B-2 taseme tunnistuse hiljemalt 27.02.2014. Tööandja hoiatas, et juhul kui õpetaja tunnistust õigeaegselt ei esita, siis lõpetab tööandja temaga töölepingu TLS § 88 lg 1 p 2 alusel.

- Dets 2013 avaldati Töötukassa veebilehel töökuulutus õpetaja abi ametikoha täitmiseks lasteaias. Töökuulutuse alapunktis „Muud nõuded“ on muuhulgas märgitud, et tööle soovija „eesti keel peab olema emakeelena“. Sellel konkursil valiti tööle E ja hiljem konkursil tööandjale positiivselt silma jäänud F.
- 20.01.2014 asus lasteaias õpetaja abina tööle E. See on tõendatud 20.01.2014. a. töölepinguga nr xxx.
- 28.02.2014 esitas vastustaja avaldajale A töölepingu ülesütlemisavalduse ja tööandja ütles töölepingu üles alates 30.05.2014.
- 28.02.2014 lõppes G tööleping õpetaja abina. See on tõendatud 31.03.2003. a. töölepingu nr xxx lisaga nr 13.
- 03.03.2014 asus lasteaias õpetaja abina tööle F. See on tõendatud 03.03.2014. a. töölepinguga nr xxx.
- 12.05.2014 esitas vastustaja avaldajale B töölepingu ülesütlemisavalduse ja tööandja ütles töölepingu üles alates 31.08.2014.

**1.4** Vastustaja lõpetas mõlema avaldajaga töölepingud TLS § 88 lg 1 p 2 alusel põhjendusega, et kumbki avaldaja ei esitanud hoiatuses märgitud tähtjaks nõutud tunnistust B2 tasemel eesti keele oskuse tõendamiseks.

## **MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD**

**2.** Avaldajad on seisukohal, et tööandja on diskrimineerinud neid rahvuse ja/või keeleoskuse tõttu. Diskrimineerimisele viitavat avaldajate väitel järgnev:

- 1) Avaldajatele ei pakutud enne töölepingu ülesütemist teist tööd, kuigi tööandja oli kohustatud seda tegema ja lasteaias oli kahel korral vaba õpetaja abi ametikoht.
- 2) Avaldajate arvamuse kohaselt oli tööandjal enne töölepingu ülesütemist teise töö pakkumise võimalus olemas. Õpetaja abi G töökoht vabanes alates 01.03.2014, kuid ta informeeris tööandjat oma lahkumisest juba 01.07.2013. Avaldajate arvates teadis tööandja õpetaja abi ametikoha vabanemisest ette üheksa kuud.
- 3) Volinikule esitatud esialgse avalduse kohaselt palus avaldaja B juba 2013. a. mais toimunud arenguveestlusel suuliselt vastustajat viia teda üle õpetaja abi ametikohale. Lasteaia direktor H aga keeldus suuliselt tema üleviimisest õpetaja abi ametikohale, põhjendades oma otsust sellega, et ta soovib sellele ametikohale võtta inimese, kes valdab eesti keelt emakeelena.
- 4) 30.11.2014. a. e-kirjas ja 01.12.2014 esitatud täiendavate asjaolude avalduses sedastasid avaldajad täiendava väite, et ka avaldaja A palus lasteaiadirektorit viia teda üle õpetaja ametikohale. See toimus 2011. aastal, kui vabanes õpetaja abi ametikoht seoses I üleviimisega õpetaja ametikohale. Direktor keeldus üleviimisest.

- 5) Avaldajate erialane kvalifikatsioon on kõrgem ja töökogemus suurem kui tööandja poolt 2013. aasta detsembris korraldatud konkursiga tööle võetud õpetaja abidel. Seetõttu puudus tööandjal vajadus kuulutada välja konkurss, sest vabanenud õpetaja abi ametikohti pidanuks tööandja pakkuma avaldajatele.
- 6) Tööandjal ei olnud vaja korraldada ümberõpet ega täiendõpet, sest mõlemad avaldajad omasid nii tööalast kompetentsust kui ka eesti keele oskust õpetaja abi ametikohal nõutaval tasemel. Oma eesti keele oskuse piisavust põhjendasid avaldajad sellega, et lasteaeda tööle asumisel esitasid nad riigikeeleoskuse tunnistused. Avaldajal B on 16.04.1993. a. ja avaldajal A 21.04.1993. a. eksamikomisjoni poolt omistatud C-kategooria eesti keele oskuse tase.

Avaldajad on lähtunud eeldusest, et keelenõuete kohaselt on õpetaja abi töökohal nõutud A2 tasemel eesti keele oskus. Avalduse kohaselt ei ole avaldajatel võimalik esitada keeleoskuse kohta uut tunnistust, mis tõendaks eesti keele oskust vaidluse ajal kehtivate nõuete kohaselt A2 tasemel.

### 3. Voliniku teabe nõudmisele andis vastustaja 28.10.2014 järgmised selgitused:

- 1) Vastustaja on seisukohal, et tal ei olnud võimalik enne töölepingu ülesütlemist pakkuda avaldajatele teist tööd.
- 2) Õpetaja abi kaks ametikohta täideti 2014. a. jaanuaris ja märtsis. Nimetatud õpetaja abi ametikohtade täitmise ajal ei teadnud tööandja, kas avaldajad sooritavad hoiatuses nõutud B2 taseme eesti keele eksami või mitte. Tööandja sai avaldajate poolt B2 taseme eesti keele eksami mittesooritamisest teada 2014. a. aprillis. Mõlemad avaldajad tegid eesti keele B2 taseme eksami 01.03.2014, kuid tulemused selgusid kuu aega hiljem. Oma eksamitulemuste andmed teatas tööandjale avaldaja B 03.04.2014 ja avaldaja A 11.04.2014.
- 3) Avaldajate poolt välja toodud õpetaja abi I töötas õpetaja abi ametikohal viimast päeva 31.08.2011, alates 01.09.2011 töötas I õpetajana. 2011. aastal vabanenud töökoht täideti koheselt uue töötajaga ja see ei ole seostatav 2014. aastal avaldajate töölepingute lõpetamisega. Vastustaja lisas oma vastusele töölepingu nr xxx lisa nr 7 ja lisa nr 8, millega on tõendatud vastustaja väide, et I töötab õpetajana alates 01.09.2011.
- 4) Vastustajal ei olnud võimalik enne töölepingu ülesütlemist pakkuda avaldajatele ka seoses G töölt lahkumisega 01.03.2014 vabanenud õpetaja abi ametikohta. Tööandja sai õpetaja abi ametikoha vabanemisest teada kuu aega varem 28. jaanuaril 2014, kui G esitas lahkumisavalduse. 31.03.2003. a. töölepingu nr xxx lisaga nr 13 on tõendatud, et G tööleping lõppes 28.02.2014 TLS § 79 alusel.
- 5) Tööandja hinnangul ei vastanud avaldajate eesti keele oskus enne töölepingu ülesütlemist A2 tasemele ega olnud piisav õpetaja abi ametikohal töötamiseks. Lasteaia direktor on viibinud kõikide Keeleinspektsiooni järelkontrollide juures ja jälginud avaldajate eesti keele arengut. Avaldajate eesti keele oskus ei ole märgatavalt paranenud vaatamata sellele, et nad on läbinud mitmeid koolitusi. Mõlema avaldaja eesti keele oskus püsis madalal tasemel ja olulist keelelist arengut aastate jooksul ei

toimunud. Avaldajatega ei olnud võimalik eesti keeles suhelda ka mitte kõige lihtsamates küsimustes.

- 6) Tööandja ei saa eirata kehtivaid seadusi ja lasteaia arengust tingitud protsesse. Lasteaias on toimunud muutused seoses sellega, et on vähenenud laste arv, kes räägivad vene keelt emakeelena. Lapsevanemad soovivad, et lapsed omandaksid lasteaias tõhusamalt eesti keelt ja et lasteaed soodustaks eesti keele kui laste teise keele oskuse arengut.
- 7) Tööandja ei ole avaldajatele väljendanud seisukohta, et õpetaja abi emakeel peab olema eesti keel. Lasteaias töötab õpetaja abidena nii eesti kui ka vene keelt emakeelena kõnelevaid töötajaid.

## **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, keele ega päritolu tõttu.

**5.** Võrdse kohtlemise seaduse (VõrdKS) § 2 lg 1 p-d 1 ja 2 keelavad diskrimineerimise tööelus rahvuse tõttu.

Keeleoskus on seaduses välja toodud kui sekundaarne diskrimineerimistunnus, nimelt sätestab VõrdKS § 2 lg 3, et seadus ei välista võrdse kohtlemise nõudeid töösuhetes seaduse § 1 lõikes 1 nimetatata tunnuste alusel, mh keeleoskusesse puutuvalt.

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).

**6.** Töölepingu seaduse § 3 järgi peab tööandja tagama töötajate kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ning edendama võrdõiguslikkust vastavalt võrdse kohtlemise seadusele.

### **Töölepingu lõpetamine**

**7.** Töölepingu seaduse § 88 lg 1 p 2 alusel võib tööandja töölepingu erakorraliselt üles öelda, kui töötaja ei ole pikka aega tulnud toime tööülesannete täitmisega ebapiisava tööoskuse, töökohale sobimatuse või kohanematus tõttu, mis ei võimalda töösuhet jätkata.

Sama paragrahvi lg 2 näeb ette, et enne töölepingu ülesütlemist TLS § 88 lg 1 p 2 alusel peab tööandja pakkuma töötajale võimaluse korral teist tööd. Vajaduse korral peab tööandja korraldama töötaja täiendusõppe, kohandama töökohta või muutma töötaja töötingimusi, kui muudatused ei põhjusta tööandjale ebaproportsionaalselt suuri kulusid ning teise töö pakkumist võib asjaolusid arvestades mõistlikult eeldada.

## **Eesti keele oskus ja selle hindamine**

**8.** Keeleseaduse § 23 lg 1 kohaselt peavad riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töötajad oskama ja kasutama eesti keelt tasemel, mis on vajalik teenistuskohustuste või tööülesannete täitmiseks.

Keeleseaduse § 23 lõikest 3 tulenevalt peab kohustusliku keeleoskustaseme määramisel aluseks võtma Euroopa Nõukogu koostatud Euroopa keeleõppe raamdokumendis määratletud keeleoskustasemed, mille kirjeldus esitatakse seaduse lisas 1.

Keeleseaduse § 24 lg 1 alusel hinnatakse eesti keele oskust tasemeeksamil.

Keeleseaduse § 39 lg 2 kohaselt arvestatakse enne 1. juulit 1999 välja antud keeleoskuse kategooriatunnistust isikute puhul, kelle keeleoskus on tööandja hinnangul piisav vastaval ametikohal töötamiseks.

**9.** Vabariigi Valitsuse 20. juuni 2011. aasta määruse nr 84 „Avaliku teenistuja, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded“ § 6 lg 1 alusel kehtib ametiasutuse tehnilist ja abistavat laadi tööülesandeid täitvatele töötajatele A2 taseme eesti keele oskuse nõue.

**10.** Haridus- ja teadusministri 13. juuni 2011. aasta 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.

## **VOLINIKU ARVAMUS**

**11.** Avaldajad leiavad, et neid on diskrimineeritud nende keeleoskuse ja/või rahvuse tõttu töölepingu lõpetamise protsessis, sest tööandja ei pakkunud neile töölepingu lõpetamise ärahoidmiseks õpetaja abi kohta vastavalt TLS § 88 lg-le 2.

**11.1** Avaldajad esitasid volinikule faktilised asjaolud, mille pinnalt sai eeldada, et toimunud on diskrimineerimine. Diskrimineerimise kahtlust kinnitasid avaldajate esitatud dokumendid ja väited, mis seostasid nende töösuhte lõpetamise ilma teist tööd pakkumata nende keeleoskuse ja rahvusliku kuuluvusega. Avaldajad esitasid muuhulgas väited ja info töökuulutuse kohta, mille kohaselt soovis vastustaja võtta õpetaja abina tööle eesti keelt emakeelena kõnelevaid inimesi (vt ülal p 1.3). Kui tööle saamiseks esitab tööandja nõude, et töötaja peab eesti keelt oskama emakeelena, on tegemist rahvuse tõttu diskrimineerimisega, sest keeleoskuse sidumine emakeelena eesti keele valdamisega välistab värbamisel sisuliselt kõik teisest kui eesti rahvusest inimesed. Nõue osata keelt kui emakeelt on keeleline väljend, millel puudub võrdõiguslikkuse, keeleseaduse ja tööõiguse aktide kontekstis õiguspärane tähendus. Keeleseadus ja selle rakendusaktid ei kasuta seda keeleoskustasemena ning eksamikeskus ei hinda, kas inimesel on selline keeleoskustase. Kõrgeim eesti keele oskustase, mille eksamikeskus inimesele omistada saab, on C1 ning sellest kõrgemat keeleoskuse taset ei saa keeleoskuse tunnistusega tõendada, seega ei tohi seda ka tööandja kelleltki nõuda.

Ülaltoodud põhjendustel otsustas volinik alustada menetlust diskrimineerimise tuvastamiseks ning arvamuse andmiseks.

**11.2** Vastavalt VõrdKS §-le 8 kohaldub diskrimineerimisasjades ka voliniku menetluses jagatud tõendamiskohustus, mis tähendab, et vastustaja peab tõendama, et ta ei ole rikkunud võrdse kohtlemise põhimõtet.

**12.** Pooled on erimeelt küsimuses, kas vastustaja oli kohustatud enne töölepingu ülesütlemist pakkuma avaldajatele õpetaja abi ametikohta, samuti selles, mis oli teise töö pakkumata jätmise põhjuseks.

TLS § 88 lg 2 näeb ette, et enne töölepingu ülesütlemist TLS § 88 lg 1 p 2 alusel peab tööandja pakkuma töötajale võimaluse korral teist tööd. Teise töö pakkumise kohustuse eesmärk on ära hoida töösuhte ülesütlemine ning võimaldada töötajal jätkata töötamist. Samuti paneb seadus tööandjale kohustuse korraldada vajadusel töötajale täiendõpe.

Avaldajad näevad selles diskrimineerimist, et vastustaja ei pakkunud neile töölepingu lõpetamise ärahoidmiseks õpetaja abi töökohta. Vastustaja on seisukohal, et õpetaja abi töökohta pakkumine avaldajatele ei olnud võimalik, sest avaldajatel puudus seadusega nõutud eesti keele oskus A2 tasemel.

**13.** Kõigepealt analüüsin, kas A2 tasemel eesti keele oskus on lasteaia õpetaja abi ametikohal töötamiseks kohustuslik eeltingimus.

**13.1** Koolieelse lasteasutuse seaduse § 8 lg 4 kohustab lasteasutuses või selle rühmas, kus õppe- ja kasvatustegevus ei toimu eesti keeles, tagama eesti keele õppe koolieelse lasteasutuse riikliku õppekava alusel.

**13.2** Keeleseaduse § 23 lg 1 alusel kohaliku omavalitsuse asutuse töötajad peavad oskama ja kasutama eesti keelt tasemel, mis on vajalik tööülesannete täitmiseks. Lasteaia õpetaja abi A2 tasemel eesti keele oskuse nõue tuleneb Vabariigi Valitsuse 20. juuni 2011. aasta keeleseaduse rakendusmäärusest nr 84, mille § 6 lg 1 kehtestab ametiasutuse tehnilist ja abistavat laadi tööülesandeid täitvatele töötajatele A2 taseme eesti keele oskuse nõude.

Tööandja on aga kohustatud rahatrahvi ähvardusel järgima töötaja suhtes kehtestatud keeleoskuse nõudeid (keeleseaduse § 37 lg 1 ja lg 2).

**Viidatud sätetest tuleneb, et lasteaia õpetaja abi ametikohal töötamiseks on seadusandja poolt kehtestatud kohustuslik A2 tasemel eesti keele oskuse nõue ja tööandja on kohustatud töötaja suhtes keeleoskuse nõuet rakendama. Seetõttu oli tööandja õigustatud seadma teise töö pakkumisele tingimuse, et avaldajad peavad oskama eesti keelt tasemel A2.**

**14.** Leian, et olukorras, kus tööandja on kohustatud töölepingu ülesütlemisel TLS § 88 lg 1 p-i 2 alusel pakkuma töötajale võimaluse korral teist tööd, kuid tööandja jätab teise töö pakkumata põhjendades seda töötaja nõuetele mitte vastava keeleoskusega, peab tööandja suutma hiljem tõendada, millel tugines tema hinnang töötaja puuduliku keeleoskuse kohta. See on vajalik ka selleks, et anda hinnang, kas toimunud on diskrimineerimine, sest avaldajad väidavad, et vastustaja on suuliselt viidanud soovile värvata eestlasi ning ilmunud on vastustaja töökuulutus, kus otsitakse eesti emakeelega töötajaid. Seetõttu analüüsin järgnevalt, kas vastustaja on tõendanud, et ta hindas avaldajate keeleoskust, et pakkuda neile teist tööd samas asutuses.

**14.1** Avaldajad leidsid, et nende eesti keele oskus on piisav õpetaja abi tööks. Voliniku kantselei töötaja vestles avaldajate esindajaga telefoni teel ja küsis, kas avaldajatel on eesti keele oskus A2 tasemel ja kas avaldajad saavad seda tõendada. 17.09.2014.a. e-kirjas vastas avaldajate esindaja, et ta on rääkinud esindatavatega, kuid nad ei soovi teha A2 taseme eksamit, et oma keeleoskust tõendada.

Oma eesti keele oskust põhjendasid avaldajad sellega, et lasteaeda tööle asumisel esitasid nad riigikeeleoskuse tunnistused. Töötaja riigikeeleoskuse tunnistustega on tõendatud, et avaldajal B on 16.04.1993 ja avaldajal A on 21.04.1993 eksamikomisjoni poolt omistatud C-kategooria eesti keele oskuse kohta.

Keeleseadusest tulenevalt puudub otsene vastavus enne 1. juulit 1999 välja antud tööalase keeleoskuse kategooriatunnistuste ja praegu kehtivate keeletasemete vahel. Keeleseaduse § 39 lg 2 kohaselt arvestatakse enne 1. juulit 1999 välja antud keeleoskuse kategooriatunnistust isikute puhul, kelle keeleoskus on tööandja hinnangul piisav vastaval töö- või ametikohal töötamiseks. Käesolevas asjas tööandja aga keeleoskust piisavaks ei ole tunnistanud.

Keeleseaduse § 23 lõikest 3 tulenevalt peab kohustusliku keeleoskustaseme määramisel aluseks võtma Euroopa Nõukogu koostatud Euroopa keeleõppe raamdokumendis määratletud keeleoskustasemed, mille kirjeldus on esitatud keeleseaduse lisas 1. Nimetatud raamdokumendi kohaselt peab vähemalt A2 tasemel keelt oskav isik mõistma lauseid ja sageli kasutatavaid väljendeid, mis seostuvad talle oluliste valdkondadega, nagu info enda ja pere kohta, sisseostude tegemine, kodukoht ja töö. Ta peab toime tulema igapäevastes suhtlusolukordades, mis nõuavad otsest ja lihtsat infovahetust tuttavatel teemadel. Ta peab oskama lihtsate lausete ja fraaside abil kirjeldada oma perekonda, teisi inimesi ja elutingimusi ning väljendada oma vajadusi.

Voliniku valduses on andmed Keeleinspektsiooni kontrollide kohta, mis puudutasid avaldajate eesti keele oskuse kontrollimist tasemel B2. Samuti on teada, et avaldajad ei olnud sooritanud B1 ega B2 keeleoskuse eksamit. Volinikule ei ole esitatud tõendeid, mis viitaksid üheselt avaldajate eesti keele oskuse A2 taseme puudumisele või olemasolule. Volinikule ei ole ka teada, et sellised tõendid oleksid tööandja valduses. Seega on käesoleva arvamuse andmiseks oluline teada, kas tööandja andis avaldajatele võimaluse tõestada, et nad valdavad eesti keelt A2 tasemel või kas ja kuidas ta hindas ise avaldajate keeleoskust, et pakkuda neile õpetaja abi ametikohta.

Voliniku silmis ei oma määravat tähendust avaldajate soovimatus teha keeleeksamit A2 oskustaseme tõendamiseks voliniku menetluses, sest diskrimineerimise tuvastamiseks on oluline saada selgus, kas töösuhte lõpetamise protsess kulges seaduspäraselt. Kui tööandja loobus avaldajatele teise töö pakkumisest seoses nende väidetava puuduliku keeleoskusega, kuid jättis keeleoskustaseme ise hindamata, st töölepingu ülesütlemise hetkel tööandjal A2 keeleoskustaseme kohta info puudus, on toimunud seaduse formaalsete nõuete rikkumine isegi siis, kui näiteks voliniku menetluses ilmneks, et avaldajatel siiski puudub nõutud keeleoskustase.

**14.2** Volinik palus oma teabe nõudmises vastustajal selgitada ja tõendada, kas vastustaja hinnangul oli avaldajate eesti keele oskus piisav õpetaja abi ametikohal töötamiseks. Vastustaja selgitas, et tema hinnangul ei olnud kummagi avaldaja eesti keele oskus enne töölepingu ülesütlemist piisav õpetaja abi ametikohal töötamiseks. Vastuseks voliniku küsimusele, millel hinnang põhines, sedastas vastustaja järgmist: „*Tööandja hinnang põhineb*



*aastate pikkusel töökogemusel eelpool nimetatud töötajatega. Hinnang hõlmab endast tööalast eesti keeleoskust, eesti keele tava-suhtlustasandit, töötajate arenguvestlustel eesti keele arengu planeerimist ja selle tulemuse hindamist. Tööandjana lähtusin Keeleinspeksiooni järelkontrollides osaledes, töötajate eesti keele arengut jälgides ja individuaalsetest vestlustest töötajatega.“*

Samuti küsis volinik, kas avaldajate eesti keele oskus oli enne töölepingu ülesütlemit tööandja hinnangul A2 tasemel ning millel hinnang põhines. Tööandja vastas sellele järgmiselt: „Avaldaja A ja avaldaja B eesti keele oskus ei vastanud tööandja hinnangul A2 nõutavale tasemele. Töötajatega ei olnud võimalik suhelda eesti keeles ka kõige elementaarsemal tasemel. Samuti ei ole nende eesti keele oskus märgatavalt paranenud vaatamata sellele, et nad olid läbinud mitmeid koolitusi.

*Tööandjana olen viibinud kõikidel Keeleinspeksiooni järelkontrollides ja jälginud töötajate eesti keele arengut. Samuti olen õpetanud A2 tasemel eesti keelt töötajatele õpiku "E nagu Eesti" alusel. Mõlema töötaja keeleoskus püsis madal ja olulist keelelist arengut aastate jooksul ei ole olnud. Töötajad on olnud teadlikud, et eesti keelt tuleb osata vastavalt kehtestatud keeleseaduse nõuetele. Tööandja on teinud kõik endast oleneva, et tagada töötajate eesti keele areng.“*

Vastustaja ei viidanud oma selgituste juures ühelegi konkreetsele sündmusele või kohtumisele, nt konkreetse kuupäevaga arenguvestlusele, ega esitanud ühtegi dokumenti, mis tõendaks tema väiteid. Saamaks kinnitust vastustaja väidetele, küsis volinik avaldajatelt, mis keeles toimus suhtlus lasteaias, st millised olid tööandja võimalused hinnata avaldajate eesti keele oskust.

30.11.2014 vastas avaldajate esindaja volinikule, et „*kogu kommunikatsioon lasteaias, sealhulgas direktori töökorraldused, tööalased vestlused ja suhtlemine puhkepausidel, toimus vene keeles. Vene keeles oli ka tööalane dokumentatsioon, mis puudutas avaldajate rühma tööd.“*

Vastustaja üldsõnaline selgitus ning avaldajate väide, et suhtlus toimus ainult vene keeles, annab alust kahelda, kas vastustaja tegelikult selgitas välja avaldajate keeletaseme. Mõõnan, et töötaja keeleoskustaset saabki kõige paremini hinnata vastava pädevusega isik või asutus. Seetõttu näeb ka keeleseadus ette korra oskustaseme hindamiseks ja kontrollimiseks. Tööandjal puudub üldjuhul vastav hindamise oskus ning vaidluse korral peakski tööandja nõudma töötajalt tunnistust, mis tõendab tema väidetavat keeleoskust.

Tööandja oleks saanud antud asjas TLS § 88 nõudeid täita tehes avaldajatele ettepaneku asuda tööle õpetaja abina tingimusel, et nad tõendavad, et omavad eesti keele A2 oskustaset.

**Voliniku menetluse käigus ei ole tööandja tõendanud, et ta pakkus avaldajatele teist tööd õpetaja abi ametikohtadel, kuhu värvati uusi töötajaid nt detsembris 2013 ning märtsis 2014. Samuti ei ole tööandja tõendanud, et põhjus, miks ta jättis teise töö pakkumata, oli põhjendatud hinnang avaldajate keeleoskusele. Seega on tööandja eiranud töölepingu seaduse § 88 lõike 2 nõuet pakkuda võimalusel töölepingu ülesütlemitel töötajale teist tööd.**

**15.** Avaldajad väidavad, et põhjus, miks tööandja teist tööd ei pakkunud ning töösuhte vastustajaga lõppes, on nende rahvus ja/või keeleoskus. Seetõttu analüüsin avaldajate väiteid, et tööandja poolset diskrimineerivat käitumist ning avaldajate ebasoodsamat kohtlemist nende

rahvuse ja/või keeleoskuse tõttu tõendavad muuhulgas 2013. aasta mais toimunud vestlusel direktor H öeldud sõnad, et ta soovib õpetaja abi kohale värvata eesti keelt emakeelena valdava inimese ning 2013. aasta detsembris õpetaja abi ametikoha täitmiseks avaldatud töökuulutus, milles esitati tööle kandideerijale nõue, et ta peab rääkima eesti keelt emakeelena.

**16.** Vastustaja ei kinnita avaldajate väidet, et ta ütles 2013. aasta mais toimunud kohtumisel avaldajaga B, et ta ei saa avaldajale pakkuda õpetaja abi kohta, sest soovib sellele ametikohale värvata inimese, kes valdab eesti keelt emakeelena. Voliniku käsutuses ei ole tõendeid, mis kinnitaksid avaldajate väite tõesust, seega jätan selle väite ning selle tähenduse käesolevas asjas analüüsimata.

### **Diskrimineeriv töökuulutus**

**17.** Lasteaed avaldas 2013. aasta detsembris Töötukassa veebilehel töökuulutuse õpetaja abi ametikoha täitmiseks. Töökuulutuses on muude nõuete hulgas märgitud, et kandideerija peab valdama eesti keelt emakeelena.

**18.** Lasteaia õpetaja abi värbamisel emakeele ehk rahvuse kriteeriumi kehtestamine ning sellest lähtumine ei ole kooskõlas võrdse kohtlemise seadusega. Asjaolu, et töökoha taotleja emakeeleks on mõni muu keel kui eesti keel, ei ole õiguspärane põhjus, et teda võiks värbamise protsessist kõrvale jätta. Inimese diskrimineerimine tema rahvuse tõttu on keelatud seetõttu, et kõik inimesed, olenemata nende rahvusest või emakeelest, on õigustelt võrdsed ning kõigi rahvuste esindajad peavad saama arendada oma võimeid ning teha valikuid rahvuslikest eelarvamustest tulenevate piiranguteta.

Võrdse kohtlemise seaduse § 2 lg 1 p-d 1 ja 2 keelavad diskrimineerimise rahvuse tõttu töö saamise tingimuste kehtestamisel, sealhulgas värbamis- ja valikukriteeriumide kehtestamisel, töö- või teenuste osutamise lepingu sõlmimisel, ametisse nimetamisel või valimisel. Samuti ei välista võrdse kohtlemise seaduse § 2 lg 3 võrdse kohtlemise nõudeid töösuhetes võrdse kohtlemise seaduse § 1 lõikes 1 nimetamata tunnuste alusel, muuhulgas keeleoskusesse puutuvalt. Teisisõnu, peab tööandja järgima töösuhetes ka seda, et ta ei kohtleks inimest ebavõrdselt seoses inimese keeleoskusega.

**19.** Erandina lubatakse seada rahvust või emakeelt töö saamise tingimuseks, kui rahvus või emakeel on kutsetegevuse olemuse tõttu määrav kutsenõue, mis tuleneb kutsetegevuse laadist või sellega seotud tingimustest ning nõude eesmärk on õiguspärane ja proportsionaalne (VõrdKS § 10). Lähtudes konkreetsest töökuulutusest ning tööülesannetest õpetaja abi ametikohal, leian, et isiku võime täita lasteaias õpetaja abi tööülesandeid ei sõltu isiku emakeelest ega rahvusest. See tähendab, et puudub määrav õpetaja abi kutse nõue, mis lubaks seada õpetaja abi ametikohale töötamiseks rahvuse või emakeele nõude, samuti puudub õiguspärane eesmärk sellist nõuet seada. Lubatud on aga nõuda töölesoojalt keeleseadusega kooskõlas eesti keele oskuse nõuet tasemel, mida õigusaktid ette näevad.

Seetõttu ei saa emakeelt ega rahvust pidada oluliseks ja määravaks kutsenõudeks sobiva isiku leidmisel lasteaia õpetaja abi töökohale ning erandit ei saa rakendada.

**20.** Töökuulutustes tuleb vältida sõnaselgeid kriteeriumeid ja eelistamisi, mis välistavad mõne inimeste grupi tööle kandideerimise ning valituks osutumise juba eos. Käesoleval juhul on

antud mitte eesti emakeelega inimestele mõista, et neid ei oodata kandideerima, lisaks, et neil ei ole väljavaateid osutada vabale ametikohale valituks.

**Vastustaja on õpetaja abina tööle saamise tingimusena eesti keele oskuse emakeelena nõude kehtestades rikkunud võrdse kohtlemise põhimõtet ning diskrimineerinud töölesoovijaid nende rahvuse tõttu.**

**21.** Voliniku menetluse tulemusel on tuvastatud, et tööandja eiras töölepingu seaduse § 88 lõike 2 nõuet pakkuda võimalusel töölepingu ülesütlelemisel töötajale teist tööd, sest tööandja ei ole tõendanud, et põhjus, miks ta jättis teise töö pakkumata, oli põhjendatud hinnang avaldajate keeleoskusele. Samuti on volinik jõudnud järeldusele, et lasteaed eksis võrdse kohtlemise seaduse nõuete vastu ning diskrimineeris õpetaja abi ametikohale värvates töölesoovijaid rahvuse tõttu. Avalikustades rahvusega seoses diskrimineeriva töökuulutuse, on vastustaja näidanud oma eelarvamuslikku suhtumist mitte-eesti rahvusest inimeste suhtes. Kuna vastustaja ei ole suutnud tõenditega ümber lükata avaldajate kahtlust, et tööandja jättis neile õpetaja abi töö pakkumata nende rahvuse tõttu, leian, et avaldajatele teise töö pakkumata jätmise ning vastustaja soovi vahel värvata õpetaja abi ametikohale eesti rahvusest inimesi on põhjuslik seos.

**Ülaltoodud analüüsile tuginedes on minu hinnangul lasteaed, jättes avaldajale A ja avaldajale B töölepingu ülesütlelemisel teise töö pakkumata, diskrimineerinud avaldajaid nende rahvuse tõttu.**

## **VOLINIKU ARVAMUSE ÕIGUSLIK TÄHENDUS NING DISKRIMINEERIMISVAIDLUSE LAHENDAMINE**

**22.** 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.

**23.** Diskrimineerimisvaidlusi lahendavad töövaidluskomisjon, kohus ning õiguskantsler. Diskrimineerimisvaidluses on avaldajatel õigus esitada täiendavaid tõendeid.

**24.** Võrdse kohtlemise seaduse § 24 lõikele 2 tuginedes on diskrimineerimise tõttu kannatanul õigus nõuda lisaks varalise kahju hüvitamisele ka mittevaralise kahju hüvitisena mõistliku rahasumma maksmist.

**25.** 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