ARVAMUS nr. 1-3/7_2024

Tallinn

Seoses täiendava tööjõukulu toetuse eraldamisega Ida-Virumaal

Käesoleva arvamuse aluseks on soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantseleile (edaspidi volinik) saabunud pöördumine arvamuse saamiseks seoses piirkondliku palgakoefitsiendi määramisega õpetajatele.

1. Võrdse kohtlemise seaduse (edaspidi VõrdKS) § 15 lg 1 kohaselt on soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik sõltumatu ja erapooletu asjatundja, kes tegutseb iseseisvalt ning jälgib VõrdKS ja soolise võrdõiguslikkuse seaduse (edaspidi SoVS) nõuete täitmist. VõrdKS § 16 p 3 kohaselt annab volinik arvamusi võimaliku diskrimineerimise aset leidmise kohta isikute avalduste alusel või talle laekunud teabe põhjal omal algatusel.

2. VõrdKS reguleerimisalas on tööelu sh töötingimused, (nt töölepingu sõlmimine, töötingimuste kehtestamine, korralduste andmine, tasu, töölepingu lõpetamine) (§ 2 lg 3).

3. Töölepingu seaduse (edaspidi TLS) § 3 kohaselt peab tööandja tagama töötajate kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ning edendama võrdõiguslikkust vastavalt võrdse kohtlemise seadusele ja soolise võrdõiguslikkuse seadusele.

Kogutud tõendite analüüsi põhjal leian, et antud juhtumis, kus riik on rakendanud täiendava tööjõu kulu toetust piirkondlikult riiklikult määratud eesmärkide saavutamiseks, ei ole Haridus- ja Teadusministeerium Eesti riigi esindajana käitunud diskrimineerivalt teistes piirkondades sama ametit pidavate töötajate suhtes.

Menetlusprotsessis tuvastatud peamised asjaolud:

4. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poole pöörduti 26.07.2024 avaldusega saada voliniku hinnang Ida-Virumaa 1,5 kordse õpetajate palgakoefitsiendi põhjendatusele. Avaldaja hinnangul kehtestati palgakoefitsent ootamatult ja vähesel määral põhjendatult, mis omakorda võib viidata diskrimineerimisele.

5. Volinik pöördus selgituste saamiseks Haridus- ja Teadusministeeriumi (edaspidi ministeerium) poole 31.07.2024. Ministeerium selgitas oma 28.08.2024 vastuses (09.09.2024 täiendused), et antud juhul esineb erineval kohtlemisel õiguspärane eesmärk ning täiendava tööjõukulude toetuse eraldamine kui eesmärgi saavutamise vahend on asjakohane ja vajalik.

6. 13.10.2022 kiitis Vabariigi Valitsus heaks Haridus- ja Teadusministeeriumis ette valmistatud tegevuskava eestikeelsele õppele üleminekuks ning saatis Riigikogu menetlusse eelnõu, millega tehakse üleminekuks vajalikud muudatused põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses, koolieelse lasteasutuse seaduses, kutseõppeasutuse seaduses, erakooliseaduses ning keeleseaduses.

7. Riigikogu võttis 12.12.2022 vastu seadusmuudatused (Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (eestikeelsele õppele üleminek)), mis on vajalikud täielikuks eestikeelsele õppele üleminekuks. Vastavalt seadusele kavandati üleminek eesti õppekeelele esimesena 1. ja 4. klassides 2024/2025. õppeaastal ning viiakse lõpule 2029/2030 õppeaasta alguseks. Gümnaasiumis ja kutsekeskhariduse õppekavade alusel läbiviidavas õppes võis vastavalt seadusele kuni 2029/2030. õppeaastani muu keele osakaal olla kuni 40 protsenti õppe mahust.

8. Muudatusest tulenevalt täiendati haridustöötajate kvalifikatsiooninõuet eesti keele oskuse nõudega, mille järgi peab õpetaja oskama eesti keelt C1-tasemel alates 1. augustist 2024.

9. Eesti Hariduse Infosüsteemi andmetel töötas Eesti alus-, üld- ja kutsehariduses 2021/2022. õppeaastal kokku umbes 26 300 õpetajat, kellest ca 2200 õpetaja osas ei vastanud keeleoskuse tase riigikeele oskuse nõuetele või kelle osas keeleoskuse tase oli teadmata. Eelduslikult ca pooltel nimetatutest oli eesti keele oskus B1-tasemel.

10. Seoses riikliku eesmärgiga minna üle eestikeelsele õppele kõigis koolides, lähtuti ülemineku tegevuskava koostamisel andmetest, mis näitasid, et suurim vajadus eestikeelsete õpetajate järele oli Ida-Virumaal. Keeleameti andmetel vajas 2021. aasta sügise seisuga täiendavat eesti keele õpet Ida-Virumaal 1524 õpetajat. Suurim puudus eesti keele nõuetele vastavatest õpetajatest oli üldhariduses.

11. Riikliku eesmärgi täitmiseks andis haridus- ja teadusminister välja määruse Ida-Virumaa õpetajate töö väärtustamiseks tööjõukulude toetuse maksmiseks (Ida-Virumaa koolieelsete lasteasutuste, üldhariduskoolide ning kutseõppeasutuste õpetajate, juhtide ja tugispetsialistide töö väärtustamiseks täiendava tööjõukulude toetuse eraldamise tingimused ja

kord 2023. aastal https://www.riigiteataja.ee/akt/113042023005;).Meede on kavandatud kestma kuni aastani 2030.

12. Täiendava tööjõukulu toetus rakendati Ida-Virumaal alates 2023. aasta septembrist, et motiveerida suurt arvu eestikeelseid õpetajaid Ida-Virumaa koolidesse tööle asuma. Toetus palgalisana kavandati eesmärgiga aidata koolidel õpetajaid juurde leida, aga ka säilitada juba töötavaid õpetajaid. Täiendava tööjõukulu kehtestamisel Ida-Virumaale arvestati ka asjaolu, et tööle asuvad õpetajad peavad sageli ümber kolima teistest piirkondadest ja muutma kogu oma senist elukorraldust.

Õiguslikud alused

13. VõrdKS eesmärk on tagada isikute kaitse diskrimineerimise eest rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel (§ 1 lg 1).

14. VõrdKS ei välista võrdse kohtlemise nõudeid töösuhetes sama seaduse § 1 lõikes 1 nimetamata tunnuste alusel, eelkõige perekondlike kohustuste täitmise, sotsiaalse seisundi ja töötajate huvide esindamise või töötajate ühingusse kuulumise, keeleoskuse või kaitseväeteenistuse kohustuse tõttu. (§ 2 lg 3).

15. Põhiseadus sätestab, et igaühel on õigus saada eestikeelset õpetust (§ 37).

16. Diskrimineerimine on otsene, kui VõrdKS § 1 lg 1 nimetatud tunnuse alusel koheldakse ühte isikut halvemini kui on koheldud, koheldakse või võidakse kohelda teist isikut samalaadses olukorras.

17. Diskrimineerimine on kaudne, kui näiliselt neutraalne säte, kriteerium või tava seab isikud vastava tunnuse alusel teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda, välja arvatud juhul, kui sättel, kriteeriumil või taval on objektiivne õiguspärane eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud.

18. Diskrimineerimiseks ei peeta ka selliste seadusega kooskõlas olevate meetmete rakendamist, mis on vajalikud avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks, kuritegude ennetamiseks, tervise, teiste inimeste õiguste või vabaduste kaitseks. Selliselt rakendatavad meetmed peavad olema proportsionaalsed taotletava eesmärgiga (VõrdKS § 9 lg 1).

Voliniku hinnang

19. Õigus seaduse võrdsele kaitsele kuulub inimese põhiõiguste hulka ning see on kirjas ka Eesti Vabariigi põhiseaduses - kõik inimesed on seaduse ees

võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu (põhiseaduse § 12). Loetletud omadused või tunnused on diskrimineerimistunnused.

20. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku õiguste ja kohustuste ring on piiratud soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja võrdse kohtlemise seaduse nõuete täitmise jälgimisega. Võrdse kohtemise seadus kaitseb inimest ebavõrdse kohtlemise eest, mis on tingitud tema rahvusest, nahavärvusest, vanusest, puudest, seksuaalsest sättumusest, usutunnistusest või veendumustest.

21. Siiski saab töösuhetes esitada võrdse kohtlemise nõudeid ka ülal nimetamata alustel, sealhulgas aga mitte ainult perekondlike kohustuste täitmise, sotsiaalse seisundi ja töötajate huvide esindamise või töötajate ühingusse kuulumise, keeleoskuse või kaitseväeteenistuse kohustuse tõttu. Kuna VõrdKS § 2 lg 3 tunnused on esitatud avatud näidisloeteluna, on seaduseandja tahe olnud keelata ka kõikidel muudel tunnustel töötajate ebavõrdne kohtlemine.

22. Võimaliku diskrimineerimise tuvastamiseks on oluline võrdlusmoment. Diskrimineerimine tähendab isiku kohtlemist põhimõtteliselt samas olukorras halvemini või paremini võrreldes kellegi teisega ning ainukeseks erinevuseks konkreetne tunnus (nt rass, sugu vms).

23. OECD PISA uuringu tulemused näitavad, et Eesti pakub maailma parimat venekeelset haridust, kuid see jääb eestikeelsest haridusest keskmiselt ühe õppeaasta võrra maha. Puudub ka kaasaegne venekeelne õppevara ning Eestis ei ole vene õppekeelega koolidele õpetajaid ette valmistatud juba mitu kümnendit. See omakorda tähendab, et lapsed, kes omandavad haridust vene keeles, on kehvemas positsioonis, kui eesti keeles õppivad lapsed. Selleks, et seda olukorda positiivselt lahendada, töötas haridus- ja teaduministeerium välja meetmete paketi, et ka Ida-Virumaal oleks võimalik lastel haridust saada eesti keeles.

24. Lisaks on Eesti riigikeel eesti keel. Sellest tulenevalt on keeleseaduses sätestatud, et eesti keeles toimub asjaajamine riigiasutustes ja kohaliku omavalitsuse asutustes, riigi enamusosalusega äriühingutes, riigi asutatud sihtasutuses, kohtueelses- ja kohtumenetluses jne. Seega on keeleoskus vajalik kõigile Eestis elavatele isikutele muuhulgas ka selleks, et suhelda riigiga.

Volinik kontrollis avaldaja tõstatatud küsimust, kaalus haridus- ja teaduministeeriumi esitatud informatsiooni ja tõendeid, ning leidis, et täiendava tööjõu kulu toetuse eraldamisel Ida-Virumaa õpetajatele on õiguspärane eesmärk ning toetus selle eesmärgi saavutamise vahendina

on asjakohane ja vajalik. Volinik asus seisukohale, et antud juhtumis ei ole haridus- ja teadusministeerium käitunud diskrimineerivalt.

Voliniku arvamuse õiguslik tähendus ning diskrimineerimisvaidluse lahendamine

25. VõrdKS § 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 või omal algatusel eksperthinnang, kas diskrimineerimiskahtlus on põhjendatud.

26. Diskrimineerimisvaidlusi lahendavad töövaidluskomisjon, kohus ning õiguskantsler (VõrdKS § 23).

27. Diskrimineerimise tõttu kannatanul on õigus nõuda lisaks varalise kahju hüvitamisele ka mittevaralise kahju hüvitisena mõistliku rahasumma maksmist (VõrdKS § 24).

28. Tulenevalt VõrdKS § 25 on diskrimineerimiskeelu rikkumise korral kahju hüvitamise nõude esitamise tähtaeg üks aasta päevast, mil kannatanud isik pidi kahju tekkimisest teada saama.

Christian Veske
Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik
Allkirjastatud digitaalselt