



Arvamus nr 1-3/4_2025

Tallinn

Seoses vanuse tõttu võimaliku diskrimineerimisega alaealise tööle saamisel, kuna ta ei saa teha B1 eesti keele tasemeeksamit samadel tingimustel kui täisealine isik.

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

2. VõrdKS § 2 lg 2 kohaselt on keelatud isikute diskrimineerimine muu hulgas nende vanuse tõttu töö saamise tingimuste kehtestamisel.

Kogutud tõendite ja kehtiva õiguse alusel leian, et alaealist võidakse diskrimineerida vanuse tõttu tööle saamisel, kui ta ei saa teha eesti keele tasemeeksamit samadel tingimustel kui täisealine isik

Menetlusprotsessis tuvastatud peamised asjaolud:

3. Voliniku poole pöörduti murega, kus üks lapsevanem ei saanud oma 7. klassi last B1 eesti keele eksamile registreerida, kuna Haridus-ja Noorteametis (HARNO) kehtivad reeglid, mille kohaselt alaealised saavad eesti keele B1 eksamit sooritada ainult koolis kord aastas koos 9. klassidega ning tingimusel, et on sooritatud lisatest, mille olemasolust ega ajast vanemad ei olnud teadlikud. Seetõttu on lastel võimalik eesti keele B1 taseme eksamit teha alles järgmise aasta kevadel. Kuna lapsed soovivad suvevaheajal tööle minna, siis võib B1 eesti keele taset tõendava dokumendi puudumine olla neil takistuseks tööle saamisel. Avaldaja sõnul on selliseid lapsi päris palju.



4. Volinik andis oma menetluse käigus hinnangu küsimusele, kas alaealist diskrimineeritakse vanuse tõttu, kui ta ei saa teha tööle saamiseks vajalikku eesti keele eksamit samadel tingimustel kui täisealine isik.

5. Menetluse käigus küsis volinik selgitusi HARNO-lt ja haridus-ja teadusministeeriumilt (edaspidi HTM) alaealiste B1 eesti keele eksami sooritamise võimaluste kohta.

6. HARNO selgituste kohaselt koostatakse eesti keele tasemeeksameid ja viiakse läbi arvestusega, et keeleoskusele antud hinnangu põhjal oleks võimalik tõendada isikule ametialaselt vajalikku keeleoskust. Keeleoskuse nõude määratlemisel lähtutakse töö iseloomust ja töö- või ametikoha keelekasutusolukordadest. Tasemeeksamil hinnatakse eesti keele oskust keeleseaduse § 23 sätestatud isikutel.

7. HARNO selgituste kohaselt on tasemeeksamil käsitletavad teemad valitud silmas pidades täiskasvanud eksamisooritajat ning need ei pruugi olla valdkonnalt ega sotsiaalsetelt oskustelt õpilasele sobivad. See aga tähendab, et õpilasel ei ole võimalik oma keeleoskust eakohaste teemade ja keelekasutusolukordade kaudu demonstreerida.

8. Samuti selgitas HARNO, et põhikooliõpilane (7.-9. klass) saab eesti keele tasemeeksamile registreeruda ainult juhul, kui ta taotleb Eesti kodakondsust. Muudel juhtudel saab 7-8. klassi õpilane soovi korral registreerida end põhikooli eesti keele kui teise keele B1-tasemega ühitatud lõpueksamile (tavapäraselt sooritab selle 9. klassi õpilane). Kui B1-taseme eksam on tehtud enne 9. klassi (7. või 8. klassis), siis võivad õpilased teha 9. klassis eesti keele teise keelena riigieksami (B2-tase), kui on eelnevalt lisaks tehtud B2 keeleoskustaset mõõtev eeltest. HARNO poolt selline tasemeeksami korralduse eesmärk on suunata õpilased neile mõeldud eksamile s.t eakohasele eesti keele eksamile põhikooli ja gümnaasiumi lõpus.

9. Volinik küsis HTM-ilt selgitusi õigusaktide tõlgendamise, normi mõtte ja rakendamise kohta. HTM-i selgitused olid järgmised:

9. 1. Miks on alaealise eesti keele eksami B1 ja B2 tasemel piiratud võrreldes täisealiste isikutega? Haridussüsteemis õppivad õpilased ja



töölalast keeleoskust tõendada soovivad inimesed on erinevad sihtrühmad, kellele on ette nähtud erinevad eksamid. Tegemist on mõlemal juhul küll eesti keele oskust hindavate eksamitega, kuid nende sihtrühmad ja rakendamise kontekstid erinevad. Õpilaste puhul kehtib põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse süsteem ja õpilased saavad sooritada eesti keele lõpueksamit vastavalt põhikooli ja gümnaasiumi lõpueksamite korraldusele. Õpilaste eesti keele oskust mõõdetakse vastavalt riiklikes õppekavades eesmärgiks seatud keeleoskustasemetele ning keeleoskuse hindamine toimub vastavalt määrusele „Tasemetööde ning põhikooli ja gümnaasiumi lõpueksamite ettevalmistamise ja läbiviimise ning eksamitööde koostamise, hindamise ja säilitamise tingimused ja kord ning tasemetööde, ühtsete põhikooli lõpueksamite ja riigieksamite tulemuste analüüsimise tingimused ja kord“. Keeleseaduse alusel korraldatavad eesti keele tasemeeksamid on mõeldud inimestele, kel on vaja eesti keele oskust eelkõige tõendada tööalastel eesmärkidel. Nende eksamite alus on haridus- ja teadusministri määrus „Eesti keele tasemeeksamite ülesehitus ja läbiviimise kord“. Tegemist on eri eesmärkidel korraldatavate eksamitega, millel on ka sellest tulenevad erinevused.

9.2. Miks on alaealise eesti keele eksami tegemine seotud eeltestiga? Eeltesti sooritamise tingimusi õpilastele reguleerib põhikooli ja gümnaasiumiseaduse alusel kehtestatud „Tasemetööde ning põhikooli ja gümnaasiumi lõpueksamite ettevalmistamise ja läbiviimise ning eksamitööde koostamise, hindamise ja säilitamise tingimused ja kord ning tasemetööde, ühtsete põhikooli lõpueksamite ja riigieksamite tulemuste analüüsimise tingimused ja kord“. Vastavalt sellele määrusele (§ 11 ja § 28) tuleb eeltest sooritada õpilasel, kes soovib eksamile minna varem kui riiklik õppekava seda eesmärkide mõttes ette näeb. Piirangu eesmärk on tagada, et eksamit sooritavad õpilased, kelle keeleoskus vastab nõutavale tasemele, ning vältida eksamite kasutamist pelgalt proovieksamina.

9.3. Miks alaealine ei saa teha eesti keele eksamit koos täisealistega, kui kodakondsust taotleb alaealine teeb sama eksamit täisealistega? Eesti keele tasemeeksamid ja kooli lõpueksamid on mõeldud erinevatele sihtrühmadele. Sealjuures ei ole niivõrd oluline isiku alaealisus, kui tema kuulumine konkreetse eksami sihtrühma. Lõpueksamid on kohandatud koolisüsteemis õppivatele õpilastele ja on seotud nende haridustega. Keeleseaduse alusel toimuvad eesti keele



tasemeeksamid on eelkõige mõeldud tööalase eesti keele oskuse mõõtmiseks. Seetõttu ei ole need kohased mis tahes vanuses õpilastele, vaid eelkõige inimestele, kel vaja tõendada tööalast eesti keele oskust. See hõlmab ka gümnaasiumiealisi, sest nemad on tööealiste inimeste rühmas. Kodakondsust taotlevad alaealised saavad teha keeleseaduse alusel korraldatavat tasemeeksamit, kuna see on osa kodakondsuse taotlemise protsessist, mis järgib riiklikku regulatsiooni.

9.4 Piirangud eri eksamitel osalemisel tulenevad haridussüsteemi korraldusest, mitte soovist piirata alaealiste võimalusi eesti keele eksamit sooritada. Erinevate eksamite korraldus arvestab eksami sihtrühma vanust ja spetsiifikat – õpilased sooritavad eksameid haridussüsteemi raames, samas kui kodakondsust taotlevad isikud järgivad kodakondsusseadusega määratud korda. Tööealised inimesed saavad oma eesti keele oskust tõendada eesti keele tasemeeksamitel, lähtudes keeleseadusest, mis reguleerib eesti keele oskust ja hindamist nende isikute puhul, kellele on seatud keelenõuded teatud töö- või ametikohtadel töötamiseks. Eri eksameid reguleerivad erinevad õigusaktid.

Õiguslikud alused

10. VõrdKS § 3 lg 2 kohaselt on diskrimineerimine otsene, kui käesoleva seaduse § 1 lõikes 1 nimetatud tunnuse alusel koheldakse ühte isikut halvemini kui on koheldud, koheldakse või võidakse kohelda teist isikut samalaadses olukorras.

11. VõrdKS § 3 lg 3 alusel on diskrimineerimine kaudne, kui näiliselt neutraalne säte, kriteerium või tava seab isikud käesoleva seaduse § 1 lõikes 1 nimetatud 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.

12. VõrdKS § 2 lg 2 alusel on isikute diskrimineerimine nende vanuse tõttu keelatud muu hulgas töö saamise, füüsilisest isikust ettevõtjaks saamise ja kutsealale pääsemise tingimuste kehtestamisel, sealhulgas värbamis- ja valikukriteeriumide kehtestamisel, samuti edutamisel.



13. Töölepingu seaduse § 7 sätestab tingimused alaealisega töölepingu sõlmimiseks. Sõltuvalt vanusest võib alaealine teha erinevaid töid.

14. Keeleseaduse § 17 lg 1 kohaselt on kaupade ja teenuste tarbijal õigus eestikeelsele teabele ja teenindamisele tarbijakaitseseaduse alusel.

15. Keeleseaduse § 23 lg 2 alusel kehtestatakse äriühingu, mittetulundusühingu ja sihtasutuse töötajale ning füüsilisest isikust ettevõtjale ja tema töötajale, samuti seadusest tuleneva kohustusliku liikmesusega mittetulundusühingu juhatuse liikmele eesti keele oskuse nõuded, kui see on õigustatud avalikes huvides.

16. Keeleseaduse § 23 lg 4 kohaselt kehtestab ametniku, töötaja ja füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded Vabariigi Valitsus määrusega. Määruses reguleeritakse eesti keele oskuse ja kasutamise nõudeid, lähtudes töö iseloomust ja töö- või ametikoha keelekasutusolukorrast.

17. Keeleseaduse § 24 lg 1 kohaselt hinnatakse eesti keele oskust tasemeeksamil.

18. Haridus- ja teadusministri 13.06.2011 määruse nr 24 "Eesti keele tasemeeksamite ülesehitus ja läbiviimise kord" § 6 lg 1 kohaselt määrab eksameid korraldav asutus eksamite toimumise aja ja koha. Eksameid korraldatakse vähemalt üks kord kvartalis.

19. Haridus- ja teadusministri 13.06.2011 määruse nr 24 "Eesti keele tasemeeksamite ülesehitus ja läbiviimise kord" § 6 lg 4 kohaselt korraldab tasemeeksamite koostamise, korraldamise, hindamise ja analüüsimise Haridus- ja Noorteamet.

20. Keeleseaduse § 26 lg 1 kohaselt väljastatakse võõrkeelse põhikooli ja gümnaasiumi lõpetamisel eesti keele kui teise keele eksami sooritanule eesti keele tasemeeksami tunnistus põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse alusel kehtestatud korras.



21. Keeleseaduse § 26 lg 2 kohaselt kehtestab kodakondsuse taotleja eesti keele eksami ja eesti keele tasemeeksami ühitamise tingimused Vabariigi Valitsus määrusega.

22. Keeleseaduse § 26 lg 3 kohaselt ei pea eesti keele tasemeeksamit sooritama isik, kes on omandanud eesti keeles põhihariduse, keskhariduse või kõrghariduse.

23. Vabariigi Valitsuse 20.03.2008 määruse nr 68 "Kodakondsuse taotleja eesti keele eksami ja eesti keele tasemeeksami ühitamise tingimused ning eksami läbiviimise kord" peab kodakondsuse taotleja „Kodakondsuse seaduse” §-s 8 sätestatud eesti keele oskuse nõuete täitmise tõendamiseks sooritama „Keeleseaduse” § 24 lõikes 1 sätestatud eesti keele tasemeeksami (edaspidi eksam) vähemalt B1- või sellele vastaval tasemel. Niisugust eksamit korraldatakse vähemalt üks kord kvartalis (§ 6 lg 1).

24. Haridus- ja teadusministri 15.12.2015 määrus nr 54 "Tasemetööde ning põhikooli ja gümnaasiumi lõpueksamite ettevalmistamise ja läbiviimise ning eksamitööde koostamise, hindamise ja säilitamise tingimused ja kord ning tasemetööde, ühtsete põhikooli lõpueksamite ja riigieksamite tulemuste analüüsimise tingimused ja kord" sätestab eeltesti tegemise õiguslikud alused.

Voliniku hinnang

25. VõrdKS-st tuleneb, et kedagi ei tohi erinevalt kohelda vanuse tõttu tööle saamisel (§ 2 lg 2). Töölepingu seadus annab piiratud ulatuses õiguse töötada ka alaealisel (§ 7). Keeleseaduse kohaselt on kaupade ja teenuste tarbijatel õigus eestikeelsele teabele ja teenindamisele (§ 17 lg 1). Töötaja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded on kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega lähtudes töö iseloomust (§ 23 lg 4).

26. Hinnates töölepingu seadusega alaealisele sätestatud põhimõtteid töötamisel töölepingu alusel ja keeleseaduse ning selle alusel kehtestatud määrustega sätestatud reegleid, saab järeldada, et teatud vanusest alates võib alaealine teha töölepingu alusel sellist tööd, mille puhul on vajalik eesti keele oskus B1 tasemel.



27. Eesti keele oskust hinnatakse täisealise puhul tasemeeksamil, mille tulemusel antakse välja vastav tõend, mis võib olla tööle kandideerimise tingimuseks. Tasemeeksamit saab teha 1 kord kvartalis.

28. Alaealine tasemeeksamit sooritada ei saa. Erandiks on ainult Eesti kodakondsuse taotlemine. Kodakondsust taotlev alaealine saab tasemeeksamit teha vähemalt üks kord kvartalis.

29. Muudel juhtudel saab alaealine oma eesti keele oskust tõendada põhikooli või gümnaasiumi lõpus tehtavate eksamitega. See tähendab, et 7.-8. klassi õpilane saab teha eesti keele eksamit üks kord aastas tingimusel, et on sooritatud B2 keeleoskustaset mõõtev eeltest, mille sooritamise aja ja viisi määrab kool. Eeltesti tegemine on sätestatud Haridus- ja teadusministri 15.12.2015 määrus nr 54 "Tasemetööde ning põhikooli ja gümnaasiumi lõpueksamite ettevalmistamise ja läbiviimise ning eksamitööde koostamise, hindamise ja säilitamise tingimused ja kord ning tasemetööde, ühtsete põhikooli lõpueksamite ja riigieksamite tulemuste analüüsimise tingimused ja kord". HARNO kodulehel info niisuguse eeltesti kohta puudub, samuti ei ole niisugune eeltest sätestatud keeleseaduse alusel välja antud 13.06.2011 määrusega nr 24 "Eesti keele tasemeeksamite ülesehitus ja läbiviimise kord".

30. HTM-i selgituste kohaselt on eesti keele tasemeeksamid ja koolilõpueksamid mõeldud erinevatele sihtrühmadele, kusjuures ei ole niivõrd oluline isiku alaealisus, kui tema kuulumine konkreetse eksami sihtrühma. Lõpueksamid on kohandatud koolisüsteemis õppivatele õpilastele ja on seotud nende haridustega, keeleseaduse alusel toimuvad eesti keele tasemeeksamid on eelkõige mõeldud tööalase eesti keele oskuse mõõtmiseks. HTM-i antud selgituste alusel saab järeldada, et kehtiv õigus ei näe üldse ette alaealisele tööalase eesti keele oskuse mõõtmist ning selle alusel vastava tunnistuse andmist.

31. Praktikas saab tööle sooviv alaealine teha eesti keele oskuse tõendamiseks vastava eksami läbi koolilõpueksami. Niisuguses olukorras, kus täisealine isik, kes vajab tööle asumiseks eesti keele oskust tõendavat dokumenti, saab eesti keele tasemeeksamit teha üks kord kvartalis ja alaealine töölesoovija üks kord aastas läbi koolilõpueksami ning tingimusel,



et peab olema tehtud eeltest sügisel (eksam toimub kevadel), siis on selline tööle sooviv alaealine halvemas olukorras kui tööle sooviv täisealine isik.

32. HARNO selgituste kohaselt on alaealiste eesti keele eksami korraldus s.t mitte koos täisealistega tasemeeksami näol vajalik, et arvestada laste eakohasust. Volinik on seisukohal, et kui alaealise Eesti kodakondsuse taotlemisel kasutatakse täisealistele mõeldud tasemeeksamit, siis ei saa erisuse vajaduse põhjenduseks olla isiku alaealisus. Kodakondsust taotlev alaealine on ea mõttes sarnane teiste alaealistega.

33. HTM-i selgituste kohaselt ei ole siin nii oluline mitte isiku eakohasus, vaid sihtrühm s.t piirangud eri eksamitel osalemisel tulenevad haridussüsteemi korraldusest, mitte soovist piirata alaealiste võimalusi eesti keele eksamit sooritada, kodakondsust taotlevad isikud järgivad kodakondsusseadusega määratud korda. Menetluses kogutud tõendite alusel asub voliniku seisukohale, et kehtivas õiguses on lünk, kuna jätab lahendamata alaealise eesti keele eksami sooritamise võimaluse tööle asumiseks. Samuti leiab volinik, et ka kodakondsust taotleva alaealise eesti keele eksami sisu peaks samuti tema eakohasust arvestama, sõltumata sellest, millise õigusaktiga selline eksami sooritamine ette nähtud on.

34. VõrdKS § 3 lg 3 alusel on diskrimineerimine kaudne, kui näiliselt neutraalne säte, kriteerium või tava seab isikud kaitstava 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.

35. Tasemeeksam on mõeldud eesti keele oskuse tõendamiseks, eelkõige selleks, et täita keelenõudeid nendel töö- või ametikohtadel töötamiseks, kus on vastav eesti keele oskus nõutud. Kui alaealine, kes soovib tööle asuda töökohale, kus nõutakse eesti keele oskust, saab eesti keele oskust tõendava dokumendi ainult läbi koolisüsteemi ja seda vaid 1 kord aastas koos lisatesti sooritamisega, on ta tööle saamisel ebasoodsamas olukorras, kui täisealine isik, kes saab eesti keele tasemeeksamit teha 1 kord kvartalis s.t 4 korda aastas.

36. Menetluse käigus on tõendatud, et alaealise eesti keele oskuse tõendamiseks ettenähtud piiratud võimalused võrreldes täisealisega,



eelkõige alaealise eakohasus ning asjaolu, et tasemeeksamid ja koolilõpueksamid on mõeldud erinevatele sihtgruppidele, ei ole niisugused asjaolud, mida saaks objektiivseks õiguspärasteks põhjenduseks pidada alaealistele täisealistest erineva eesti keele tasemeeksami korraldamise osas.

37. Eeltoodust tulenevalt leiab volinik, et puuduvad objektiivsed õiguspärased põhjendused selleks, et töölesooviv alaealine peaks saama eesti keele B1 eksamit teha piiratumalt täisealisest töölesoovijast.

Eeltoodust tulenevalt asub volinik seisukohale, et kui alaealise B1 eesti keele tasemeeksami sooritamine on põhjendamatult piiratud võrreldes täisealisega, kes tasemeeksami sooritab ning seetõttu ei saa alaealine kandideerida töökohtadele, kus on nõutav eesti keele B1 tase, võidakse niisugust alaealist kaudselt diskrimineerida.

38. Volinik palub HTM-il täiendavalt analüüsida alaealise töölesoovija võimalusi eesti keele eksami tegemiseks, et alaealisel oleksid võrdsed võimalused teistega, eelkõige täisealiste töölesoovijatega, kes saavad teha eesti keele eksamit parematel tingimustel.

Voliniku arvamuse õiguslik tähendus ning diskrimineerimisvaidluse lahendamine

39. VõrdKS § 17 lg 2 järgi on voliniku arvamuse eesmärk anda hinnang, mis võimaldaks koostoimes VõrdKS, 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.

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

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



42. 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/