



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

Tööõiguse komisjoni korralise istungi protokoll

11.06.2024. a nr 31

Istungit juhatas komisjoni esimees Anne Värvimann ja protokollis Jaanika Reilik-Bakhoff

Istungist võtsid osa komisjoni liikmed Anne Värvimann, Anu Kirss, Pirkko-Liis Harkmaa (video vahendusel), Rando Maisvee, Katrin Sarap, Helvia Räägel ja Jaanika Reilik-Bakhoff. Istungist ei võtnud etteteatamisega osa Hanna Pahk ja Karina Paatsi.

Istungi algus 11.00. Istung lõppes kell 12.30.

Päevakord:

Arvamuse avaldamine järgnevate eelnõude osas:

- töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu
- soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste seaduse eelnõu

Komisjoni kommentaarid ja märkused eelnõude osas:

Olles tutvunud nimetatud eelnõudega ja arutanud tutvumise käigus tekkinud küsimusi, otsustasid komisjoni liikmed teha eelnõu osas järgmised märkused ja ettepanekud:

1. Töölepingu seaduse muutmise seaduse eelnõu

1.1. Puhkeaja pikendamine pole põhjendatud

Seadusemuudatusega pikendatakse puhkeajaga läbi selle, et asutakse TLS § 52 lõigetes 1 ja 2 sätestatud puhkeajaga käsitlema „iganädalase puhkeajana“ direktiivi mõttes, millele lisandub igapäevane puhkeajag (kavandatud säte TLS § 52 lg 2¹).

Eelnõu seletuskirjas põhjendatakse seaduse muudatust Euroopa Kohtu otsusega C-477/21, väites, et Euroopa Kohtu tõlgenduse järgi tuleb tagada töötajale rohkem puhkeajaga kui seni. See ei ole õige.

Tööõiguse komisjoni hinnangul on vale Euroopa Kohtu otsusega põhjendada puhkeaja pikendamist, sest Euroopa Kohus ei hinnanud kõnealuses otsuses puhkeaja pikkuse piisavust ega kohustanud ühtegi liikmesriiki tagama pikemat



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

puhkeaga. Euroopa Kohus tõlgendas üksnes liidu õigust ning liidu õiguses sätestatud õigusmõisteid „igapäevane puhkeag“ ja „iganädalane puhkeag“.

Riigisiseste õigusnormide, sh riigisiseste õigusmõistete tõlgendamine ei ole Euroopa Kohtu pädevuses. Töölepingu seadust on võimalik tõlgendada kooskõlas Euroopa Kohtu otsuse ning direktiiviga selliselt, et puhkeaja pikkus *summa summarum* ei muutu.

Euroopa Kohus tõlgendas kõnealuses kohtuasjas tööaja direktiivi artiklit 5, mis kohustab liikmesriike tagama, et igal töötajal oleks „õigus vähemalt 24 tunnisele katkestamatule puhkeajale iga seitsmepäevase ajavahemiku kohta lisaks artiklis 3 nimetatud 11 tunnisele igapäevasele puhkusele“.

Euroopa Kohus leidis, et **direktiivi artikkel 5 näeb ette 24-tunnise iganädalase puhkeaja** (millele lisandub igapäevane puhkeag), mitte 35-tunnise iganädalase puhkeaja (mis juba hõlmab igapäevast minimaalset puhkeaga). Seni olid paljud liikmesriigid oma käsitluses ja seadusloomes, Eesti nende seas, lähtunud viimasest lähenemisest, mille kohaselt direktiivi artiklis 5 sätestatud 24-tunnine ja 11-tunnine ajavahemik liidetakse, et see moodustaks kokku 35 tunnise minimaalse iganädalase puhkeaja. Sellist lähenemist on aktsepteerinud järjekindlalt ka Euroopa Komisjon (vt Euroopa komisjoni [tõlgendav teatis](#) tööaja direktiivi kohta ning [komisjoni aruanne](#) tööaja direktiivi rakendamise kohta).

Euroopa Kohtu tõlgendus põhjustas probleemi nendes riikides, kes olid direktiivi artiklis 5 sätestatud tunnid kokku liitnud ning märkinud saadud summa seadusesse iganädalase puhkeajana. Kirjeldatu on aga sõnastuslik, mitte sisuline probleem.

Sõnastuslikust probleemist saab üle tõlgendamise kaudu või sõnastuse täpsustamise teel selliselt, et seaduse tekst vastaks seadusandja mõttele.

TLS §-s 52 järgi tuleb töötajatele tagada vähemalt 36 või 48 tundi „järjestikust puhkeaga“ seitsmepäevase ajavahemiku jooksul, mitte „iganädalast puhkeaga“. Mõiste „järjestikune puhkeag“ on direktiivi mõistete suhtes neutraalne ning võib seega hõlmata direktiivis ettenähtud nii igapäevase kui iganädalase puhkeaja.

Seega saab töölepingu seadust tõlgendada nii, et iganädalase puhkeaja kestuseks on 25 tundi ja 37 tundi, millele lisandub 11 tundi igapäevast puhkeaga ehk mõlemad on tagatud. See vastab ka seaduse mõttele, sest seadusandja eesmärk pole olnud kehtestada Eestis 36-tunnine ja 48-tunnine ehk vastavalt 1,5X ja 2X direktiiviga nõutust pikem iganädalane puhkeag.

Eelnõu seletuskirjas on märgitud ka, et muudatuse peamine eesmärk on kaitsta töötajate tervist. Samas puudub eelnõust igasugune info selle kohta, et Eestis oleks uuritud ja tuvastatud aastakümneid kehtinud puhkeaja ebapiisavust.

Töötaja direktiivi järgi on töötaja tervise kaitseks peetud piisavaks, kui töötaja saab kord seitsme päeva jooksul järjestikku puhata 35 tundi (11-tundi igapäevast ning



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

24 tundi iganädalast puhkeajaga). Eesti täidab direktiivi miinimumnõudeid ning isegi ületab neid. Enamus Euroopa riike peab direktiivi miinimumnõudeid töötajate tervise kaitseks piisavaks ning ei ole kehtestanud miinimumnõudena pikemat kui 35 tunnist katkematut puhkeajaga (24 tundi iganädalast ja 11 tundi igapäevast puhkeajaga). Euroopa Kohtu ülal viidatud otsus seda ka ei nõua. Kui Eesti seadusandja leiab, et puhkeaj peaks olema oluliselt pikem (36 tunni asemel 47 tundi), siis peaks selline muudatus põhinema põhjalikul analüüsil, mida täna ei eksisteeri.

Ülaltoodule tuginedes on tööõiguse komisjoni ettepanek jätta seni kehtinud puhkeaja regulatsioon muutmata ning üksnes selguse huvides täpsustada TLS § 52 sõnastust selliselt, et iganädalase puhkeaja pikkus on 37 tundi, millele lisandub 11 tundi igapäevast puhkeajaga ning summeeritud tööaja arvestuse puhul 25 tundi, millele lisandub 11 tundi igapäevast puhkeajaga.

1.2. TLS § 52 lg 2² erandisäte pole direktiiviga kooskõlas

Kui seadusandja sätestab TLS § 52 lõigetes 1 ja 2 sätestatud puhkeaja „iganädalase puhkeajana“ tööaja direktiivi mõttes, siis ei ole tööõiguse komisjoni hinnangul eelnõuga kavandatud erandisäte – TLS § 52 lg 2² – direktiiviga kooskõlas.

Tööaja direktiivi artikkel 18 lubab teha kollektiivlepingutega igapäevase- ja iganädalase puhkeaja sätetest erandeid üksnes tingimusel, et kõnealustele töötajatele võimaldatakse hüvituseks samaväärse pikkusega puhkeajad või erandjuhtudel, kui objektiivsetel põhjustel ei ole võimalik niisuguseid puhkeajagu lubada, võimaldatakse kõnealustele töötajatele asjakohane kaitse. Kavandatav seadusesäte – TLS § 52 lg 2² p 1 - selliseid tingimusi erandi tegemisele ei sätesta.

Tööaja direktiivi artikkel 16(a) lubab liikmesriikidel näha ette iganädalase puhkeaja arvestamise kahe nädala keskmisena. Sellise erandi kehtestamisel on iganädalase puhkeaja nõue täidetud näiteks ka siis, kui 14-päevase ajavahemiku jooksul antakse vaid üks, kuid see-est kahekordne iganädalane puhkeajag. TLS § 52 lg 2² p 2 sellele ei vasta, kuivõrd võimaldab jätta kaks korda kuus igapäevase puhkeaja andmata ilma, et järgmine kord antaks kahekordne iganädalane puhkeajag. Igapäevase puhkeaja mitteandmine on tööaja direktiivi artikkel 5(2) kohaselt lubatud vaid juhul, kui objektiivsed, tehnilised või töökorralduse tingimused seda eeldavad, kuid sellist tingimust eelnõu ei sätesta.



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

1.3. Muutuvtunni kokkuleppe tühisuse olukord vajaks täpsemat reguleerimist

Seaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud: „Kui töötaja ei vasta enam käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1–3 sätestatud tingimustele, **on paindliku töötaja kokkuleppe tühine**. Seega on oluline, et tööandja ka ise küsiks töötajalt vajalikke andmeid, mitte ei lähtuks ainult töötaja suusõnalisest kinnitusest. Samuti on mõistlik seda teavet **teatud aja järel töötajalt üle küsida**.“

Tööõiguskomisjon on esmalt seisukohal, et töötajal peaks samuti lasuma vastutus tõendi esitamisel ehk kui töötaja staatus muutub, näiteks üliõpilane eksmatrikuleeritakse, peaks olema töötaja kohustus ja vastutus tööandjat sellest asjaolust teavitada, mitte tööandja ei pea nt igal kuul ise töötajalt uut tõendit küsima.

Tööõiguskomisjon on ka seisukohal, et seaduses on vajalik teha täpsustus, mis saab siis kui muutuvtunni kokkulepe on tühine. Üldiselt ei saa ju sel juhul olla tühine tööleping, kuid võib tekitada vaidlusi, milline töökoormus loetakse muutuvtunni kokkuleppe lõppemisel kehtivaks töökoormuseks. Kui eelnevalt oli muutuvtunni kokkulepe 20h+10h, kas siis jääb kehtima 20h või 30h? Näiteks, kui tööandja kontrollib septembris üliõpilasega muutuvtunni kokkulepet sõlmides, et ta on üliõpilane, kuid detsembris uuesti kontrollides selgub, et tegelikult pole töötaja enam üliõpilane 3 kuud. Kuna töötaja on käinud iga nädal 30 h tööl – kas nüüd on ta teinud 3 kuud iganädalaselt 10 h ületunde, mida tuleks kõrgemalt tasustada, kuna muutuvtunni kokkulepe on viimased 3 kuud olnud tühine? Komisjoni hinnangul on seadusandjal võimalik selle täpsema reguleerimisega ära hoida põhjendamatud vaidlused ja ebaselgus.

1.4. Konkurentsipiirangu keeld pole põhjendatud

Tööõiguskomisjon jääb muutuvtundidega töötajate puhul oma eelnevalt (27.11.2023. a) väljendatud seisukoha juurde ja kordab seda:

Komisjonile jääb arusaamatuks, miks töötajaga, kellega on sõlmitud tööajavahemiku kokkulepe, ei tohiks sõlmida konkurentsipiirangu kokkulepet. Juhime tähelepanu, et kui töötaja töötab lihtsalt osalise tööajaga (aga mitte tööajavahemikuga), siis sellist keeldu ei ole. Komisjoni hinnangul ei ole konkurentsipiirangu kokkuleppe sõlmimine mitte kuidagi seotud töötaja tööaja või töökoormuse või töömahuga, vaid konkurentsipiirangu kokkuleppe eesmärk on kaitsta tööandja erilist majanduslikku huvi, mille saladuses hoidmiseks on tööandjal õigustatud huvi, eelkõige kui töösuhe võimaldab töötajal tutvuda tööandja klientidega või tootmis- ja ärisaladusega ning nende teadmiste kasutamine võib tööandjat oluliselt kahjustada (TLS § 23 lg 2).



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

Juhul, kui töötaja pääseb ligi tööandja konfidentsiaalsele informatsioonile ja nende teadmiste kasutamine töötaja poolt tööandja konkurendi juures võib tööandjat oluliselt kahjustada, peaks olema igal juhul võimalik sõlmida töötajaga konkurentsipiirangu kokkulepe, sõltumata sellest, milline on konkreetse töötaja tööaeg või -koormus. Konkurentsipiirangu kokkuleppe sõlmimine või mittesõlmimine peaks olema võimalik tööandja ja töötaja kokkuleppel, mitte see ei tohiks olla seaduse nõue või keeld.

Tööõiguskomisjon täiendab oma arvamust järgneva selgitusega: esitatud eelnõu keskendub suuresti jätkuvalt jaekaubandusele, kuid kui tänase eelnõu näol on juba tegemist universaalse lahendusega, mistõttu peaks seda võimalust olema võimalik kasutada ka teistes valdkondades ja sh erialaspetsialistide korral.

Erinevate spetsialistide puhul võib aga konkurentsipiirang olla tööandja ärihuvi kaitsmiseks väga vajalik. Näiteks, it-üliõpilane, kes ei soovi töötada täiskoormusel, vaid soovib muutuvtunnikokkulepet, ei pruugi sellisel kujul tööle saada, kuivõrd temaga ei ole võimalik sõlmida konkurentsipiirangu kokkulepet, ent tööülesandeid täites pääseks ta juurde tööandja jaoks olulisele ja tundlikule infole. Kui aga spetsialistidega ei saa muutuvtundides kokku leppida, siis jääb eriregulatsiooni potentsiaal suuresti kasutamata ning samuti ei täitu seaduse eesmärk vähendada käsunduslepingute sõlmimise osakaalu ja tagada võimalikult suurele hulgale inimestele võimalus töölepinguks paindlikel tingimustel.

2. Soolise ja võrdsete võimaluste seaduse eelnõu

2.1. Üldised märkused eelnõu osas

Tööõiguskomisjoni hinnangul on kahe kehtiva seaduse n-õ ühendamine küll praktikas vajalik, ent kõnealune seadus loob laiaulatuslikud võimalusi erinevateks vaidlusteks.

Kaitstavad tunnused on jäetud lahtiseks ja tunnuseid on väga palju.

Eelnõu tuleks kriitiliselt üle vaadata osas, kus rõhutakse meeste ja naiste soolist identiteeti, kuivõrd nii tänases ühiskonnas kui ka eelnõus endas ei ole enam defineeritud ainult mehed ja naised, vaid on ka isikud, kes ennast mehe või naisena ei identifitseeri. Sh näeb eelnõu ette kohustuse koguda andmeid vaid meeste ja naiste kohta või tagada vaid meeste ja naiste võrdsed võimalused.

2.2. Eelnõu § 11 lg 2

Tööõiguskomisjoni hinnangul tuleks kriitiliselt hinnata, kas kõiki eelnõu § 11 lg-s 2 sätestatud punkte on sellisel kujul tarvis.

Eelnõu § 11 lg 2 p 1 korral tuleks töötajale justkui esitada teavitamiseks kogu seadus. Mõistlik oleks tööandja teavitamiskohustust täpsustada ja kitsendada.



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

Eelnõu § 11 lg 2 p-i 5 võiks tööõiguse komisjoni hinnangul välja jätta, kuna selle nõude esimene pool: *võtma töö- ja ametikohtadele võimalikult võrdsel määral naisi ja mehi*, on ebarealistlik nõue. Tööandja peab isikute tööle võtmisel eelkõige siiski arvestama isikute kvalifikatsiooni, oskusi ja töökogemust, misjärel on alles võimalik arvestada tööle soovija sugu.

Eelnõu § 11 lg 2 p-s 9 võiks olla ettenähtud kriteeriumiks minimaalne töötajate arv või kui seda nõuab näiteks teatav hulk (näiteks 10) töötajat. Väikeste ettevõtete osas on nõue ebamõistlik.

2.3. Paindlikud töötingimused ja sobilikud töötingimused

Võrdse kohtlemise seadus on näinud ette võimaluse paindlikele töötingimustele – sama kordab eelnõu § 11 lg 3. Vastavale taotlusele tuleb tööandjal vastata 15 tööpäeva jooksul. Tööandjal tuleb keeldumist selgitada. Taotlusi võib esitada piiramatul hulgal.

TLS § 18¹ on sätestanud sobilikud töötingimused. Tööandjal tuleb sellele taotlusele vastata 14 kalendripäeva jooksul. Tööandjal tuleb keeldumist põhjendada. Tööandja peab lahendama 1 taotluse nelja kuu jooksul.

Tööõiguskomisjon teeb ettepaneku seadusandjal analüüsida, kas sellist kahte paralleelset mõistet (mis võivad praktikas tekitada segadust) on õiguskorda vaja või hõlmaks sobivad töötingimused ka paindlikud töötingimused ning tegelikkuses kahte erinevat mõistet seaduses vaja ei oleks.

Kui on siiski vajalik kahe erineva mõiste olemasolu, siis võiks ka seletuskirjast nähtuda, mis erinevus on eelnõus sätestatud „paindlikel töötingimuste“ mõistel TLS-is sätestatud „sobilike töötingimuste“ mõistega ning miks võib ühel juhul esitada taotlusi piiramatul hulgal ja teisel juhul mitte ning miks on tööandjatele kehtestatud vastamiseks erinevad tähtajad ja miks neid ei võiks ühtlustada. Praegused erinevad tähtajad ja paralleelsed sarnased mõisted tekitavad tööandjates segadust.

2.4. Ettepanek halduskoormuse osas

Tööõiguskomisjoni hinnangul tekitab eelnõus tööandjatele pandud kohustused tööandjatele täiendavalt ebaproportsionaalselt suure halduskoormuse.

Seadusandja peaks läbi mõtlema ka süsteemid, mille kaudu vajalikke andmeid kogutakse. Näiteks võiks olla info lihtsasti edastatav Tööinspektsiooni iseteeninduses sarnaselt TTOS-is nõutud risikianalüüsiga.



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

2.5. Töötasude osas teabe nõudmine

Tööõiguskomisjoni hinnangul on eelnõu § 19 lg 3 „*saada muud vajalikku teavet*“ sätestatud liialt laialt ning võiks olla rohkem piiritletud sarnaselt palkade läbipaistvuse direktiivi 2023/970 artiklis 7 sätestatuga, mille kohaselt:

1. *Töötajatel on kooskõlas lõigetega 2 ja 4 õigus taotleda ja saada kirjalikku teavet oma **individaalse töötasutaseme ning keskmiste töötasutasemete kohta sugude lõikes nende töötajate kategooriate puhul, kes teevad nendega sama või võrdväärset tööd.***

2. *Kui saadud teave ei ole täpne või täielik, on töötajatel õigus kas isiklikult või töötajate esindajate kaudu nõuda esitatud andmete kohta **täiendavaid ja mõistlikke selgitusi** ja üksikasju ning saada **põhjendatud vastus.***

Eelnõu kehtiv sõnastus võimaldaks töötajatel nõuda laiemalt infot, mille saamiseks neil tegelikult puuduks ka õigustatud huvi.

2.6. Kahju hüvitamine

Tööõiguskomisjoni hinnangul tuleks eelnõus § 22 lg 2 eelnõust välja jätta.

Esmalt märgib komisjon, et ilmselt on lõikes 2 mõeldud vaid mittevaralise kahju hüvitist, kuid praegune sõnastus lubaks seda sõnastust kohaldada ka varalisele kahjule.

Teiseks, komisjoni hinnangul on kahju hüvitamine reguleeritud VÕS-is ning täiendava ja paralleelse hüvitamissüsteemi loomine ei ole vajalik ja tekitab põhjendamatu segadust ning tekitaks ebavõrdset kohtupraktikat.

Tööõiguskomisjonile jääb arusaamatuks, millisel põhjusel on diskrimineerimine pandud seisusesse, kus diskrimineeritaval oleks õigus suuremale hüvitisele kui nt liiklusõnnetuses osalenul või kuriteos kannatanul, kes on saanud püsivaid kehavigastusi.

Kasumi ja käibe arvestamine on tavapärane karistuse arvesse võtmisel, mitte kahju hüvitamisel. Kahju hüvitamisel ei tohi ära kaduda kahju hüvitamise üldised põhimõtted ja eesmärgid. Kui seadusandja soovib luua diskrimineerimise eest eraldi sanktsioneerivaid sätteid, kus karistuse suurus pannakse sõltuvusse ettevõtte käibest ja kasumist, siis tuleks seda kahju hüvitamisest eraldiseisvalt ka selliselt reguleerida.



EESTI ADVOKATUUR

TÖÖÕIGUSE KOMISJON

(allkirjastatud digitaalselt)

(allkirjastatud digitaalselt)

Anne Värvimann
istungi juhataja

Jaanika Reilik-Bakhoff
istungi protokollija