

Riigikohtu arvamus¹

Töövaidluse lahendamise seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse kohta

1. Sissejuhatus

Töövaidluste töövaidluskomisjonis lahendamine riivab oluliselt PS § 146. Põhiseaduspärasuse riive vähendamiseks tegi tsiviilasjade kohtuväliste vaidluste lahendamise põhiseaduspärasuse hindamise töögrupp 2025. a-l ettepaneku analüüsida võimalust moodustada töövaidluskomisjoni baasil eraldi töökohus või maakohtu töövaidluste osakond või kujundada töövaidluskomisjon ümber lepitusorganiks. Senise töövaidluste menetlemise mudeli säilitamise korral tehti ettepanek vähendada põhiseaduslikkuse riivet nt töövaidluskomisjoni juhatajate ja liikmete kvalifikatsiooninõuete tõstmise ning nende sõltumatuse ja erapooletuse suurendamise, samuti töövaidluskomisjonis lahendatavate nõuete piiramise kaudu.²

Siiani on eelistatud jääda korra juurde, mille järgi lahendavad töövaidlusi kohtuväline töövaidluskomisjon ja kohus, kusjuures töövaidluskomisjon kopeerib kohtumenetlust.³ Töövaidluse lahendamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (TvLSMS) eelnõuga lähendatakse kohtuvälist menetlust kohtumenetlusele veelgi enam.⁴

Ka töövaidluse lahendamise seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse (VTK) eesmärk ei ole muuta töövaidluste lahendamise süsteemi. VTK-ga püütakse lahendada töövaidluskomisjoni juhatajate ja töövaidluskomisjoni töö kvaliteedi ning töösuhtes tekkinud tervisekahju hüvitamise nõudmisega seotud küsimusi. Riigikohus näeb kavandatavate muudatuste juures TvLSMS eelnõuga mõnevõrra sarnaseid probleeme,⁵ kuid VTK pinnalt ei saa etteruttavalt võimalikku regulatsiooni hinnata.

2. Töövaidluskomisjoni juhatajate hindamine, värbamine, sisseelamine ja töövaidluskomisjoni töö kvaliteedi tagamine

VTK-ga soovitakse reguleerida töövaidluskomisjoni juhatajate hindamist värbamisel ning asendada ametis olevate juhatajate regulaarne hindamine uute töö kvaliteeti tagavate

¹ Riigikohtu arvamus ei väljenda Riigikohtu siduvat seisukohta. Riigikohus kujundab siduvaid seisukohti ainult kohtuasjade menetlemisel Riigikohtus.

² V. Kõve, V.-P. Liin, J. Jäätma, M. Kreutzberg, D. Stein, G. Ojavee, M.-L. Viirsalu. [Tsiviilasjade kohtuväliste vaidluste lahendamise põhiseaduspärasuse analüüs](#). Tartu, 2025, lk-d 71–72. Sarnaseid võimalusi kaaluti ka teistes lähiaastate analüüsides - vt V-P. Liin. Justiitsministeerium. [Töövaidluste lahendamise analüüs](#), 28.06.2023; M.-H. Rahumets. Sotsiaalministeerium. [Töövaidluskomisjonide reformi analüüs](#), 06.06.2022.

³ V. Kõve, V.-P. Liin, J. Jäätma, M. Kreutzberg, D. Stein, G. Ojavee, M.-L. Viirsalu. [Tsiviilasjade kohtuväliste vaidluste lahendamise põhiseaduspärasuse analüüs](#). Tartu, 2025, lk 71.

⁴ Riigikohtu 18.11.2025 arvamus TvLSMS eelnõu kohta.

⁵ Riigikohtu 18.11.2025 arvamus TvLSMS eelnõu kohta.

meetmetega, sh juhuvalimi alusel juhataja töövaidlusasjade ülevaatamisega esimese kolme ametis oldud aasta jooksul, juhataja töö kohta saabuvate kaebuste kontrollimisega, kohtus vaidlustatud töövaidluskomisjoni otsuste jälgimisega ning juhatajate koolitamisega. Samuti soovitakse enam toetada alustavate juhatajate sisseelamist ning rakendada sobivuse hindamiseks pikemat katseaega.

Muutmist võib vajada töövaidluskomisjoni juhatajate hindamine nii kandideerimisel kui ka ametiaja jooksul. Samuti võib olla vaja selgemalt reguleerida juhatajate ametialane koolitamine ja mentorlus.

Samas ei nähtu VTK-st, et hindamist asendavate n-ö järelevalve-instrumente kaaludes oleks arvestatud töövaidluskomisjoni sõltumatuse põhimõttega (TvLS § 4 lg 2). Nii töövaidluskomisjoni juhatajate töövaidlusasjade juhuvalimiga ülevaatamine ja juhatajate töö kohta saabuvate kaebuste kontrollimine kui ka kohtusse jõudnud töövaidlusasja jälgimine võivad vähendada juhatajate sõltumatust.⁶ VTK-st ei nähtu tahet suurendada juhatajate sõltumatust ja erapooletust nt töövaidluskomisjoni tööinspeksiooni alt eraldiseisvaks viimise või juhatajate ametisse nimetamise ja vabastamise aluste reguleerimise kaudu. Regulaarse hindamise objektiivseid alternatiive ei ole välja pakutud. Küsitav on juhuvalimi alusel juhataja töövaidlusasjade ülevaatamine esimese kolme ametis oldud aasta jooksul olukorras, kus kohtusse jõudnud töövaidlusasjas tehtud otsuseid jälgitakse ka pärast kolme aasta möödumist. Selliselt jääb arusaamatuks esimese kolme ametiaasta kontrollimise eesmärk.

Põhjendatud ei pruugi olla töövaidluskomisjoni juhatajatele 3-aastase katseaja rakendamine. Erinevalt kohtunikest, kellega juhatajaid VTK-s võrreldakse, ei ole viimased ametis eluaegselt, samuti ei ole võrreldavalt reguleeritud nende ametitega kaasnevad kohustused, sotsiaaltagatised, vastutus, ametist vabastamine ja tagandamine (KS § 3 lg 1 jm). Töövaidluskomisjoni juhataja on ametnik, kellele kohaldatakse TvLS § 7 lg-st 7 tulenevalt üldjuhul ATS-i. Kohtunikele kohaldub ATS § 2 lg 3 p 5 järgi üksnes seaduses sätestatud juhul. Kui piisava kaalumise tulemusel leitakse, et töövaidluskomisjoni juhatajate katseaeg peaks olema pikem, kui üldine töö- ja teenistussuhetes kohalduv kuni 4-kuuline katseaeg,⁷ võib olla põhjendatud kasutada mõne eriseaduse eeskujul pikemat katseaega sarnaselt muude ametnikega, keda ei nimetata eluajaks (nt kohtunikuabi katseaeg on kuni kuus kuud (KS § 120 lg 3)).

⁶ Riigikohtu 18.11.2025 arvamus TvLSMS eelnõu kohta.

⁷ Kuni 4-kuuline katseaeg on üldjuhul ette nähtud nii töötajatele kui ka ametnikele (TLS § 10¹ lg 1; ATS § 24 lg 2).

3. Tööõnnetusest, kutsehaigusest või tööst põhjustatud haigusest tingitud tervisekahjustuse, kehavigastuse või surma põhjustamisega tekitatud kahju hüvitamise vaidluste lahendamine TVK-s

TvLS § 2 lg 2 välistab selgelt tööõnnetusest või kutsehaigusest tingitud tervisekahjustuse, kehavigastuse või surma põhjustamisega tekitatud kahju hüvitamise vaidluse lahendamise töövaidluskomisjonis. Neid nõudeid lahendab üksnes kohus. VTK-s märgitu kohaselt lahendavad muid tööst põhjustatud tervisekahjustuste hüvitise nõudeid (TTOS § 14 lg 5 p 6) nii kohus kui ka töövaidluskomisjon. Seetõttu oleks VTK koostajate arvates mõistlik, et töövaidluskomisjon lahendaks ka tööõnnetuse ja kutsehaigusega tekitatud kahju hüvitamise nõudeid. Kuigi otstarbekust on põhjendatud erinevate asjaoludega, on peamine lähtekoht see, et kohtumenetlus on kulukas ja aeganõudev. Lisaks leitakse, et töövaidluskomisjoni juhatajate pikaajaline ja praktiline kogemus aitab paremini mõista töösuhetes ja töökeskkonnas tekkivate probleemide tegelikku olemust ning hinnata asjakohaselt poolte väiteid ja esitatud tõendeid. Toodud põhjendused on vaieldavad.

Nõudeliigi lisamisega võib suureneda töövaidluskomisjoni menetluse põhiseaduspärasuse riive. Seda, et põhiseaduspärasuse riivet on võimalik vähendada töövaidluskomisjonis lahendatavate nõuete piiramise kaudu, on otseselt leitud nt eespool viidatud tsiviilasjade kohtuväliste vaidluste lahendamise põhiseaduspärasuse analüüsis.⁸ VTK-ga minnakse selgelt vastupidises suunas.

TvLS § 2 lg 2 muutmiseks tuleks esmalt selgitada välja normi eesmärk. VTK lähtekoht, et töövaidluskomisjonile tuleb anda õigus lahendada tööõnnetusest ja kutsehaigusest tekitatud kahju hüvitamise nõudeid killustatuse kõrvaldamiseks, on formaalne ja sisuliselt põhjendamata. Seaduse muutmiseks tuleks teha kindlaks seadusandja tahe TvLS § 2 lg 2 kehtestamisel, mh kas kohtu ainupädevusse sooviti jätta üksnes tööõnnetuse ja kutsehaigusega seotud nõuded või ka muud TTOS § 14 lg 5 p-s 6 sätestatud tööst põhjustatud tervisekahjustuse vaidlused. Arvestades TvLS § 13 lg-s 1 sätestatud töövaidluskomisjoni ülesannet võisid tervisekahju nõuded jääda TvLS-i kohaldamisalast välja põhjusel, et nende nõuete õige lahendamine on oluliselt aja- ja töömahukam, kui see seadus võimaldab. Seaduse ennatliku muutmise vältimiseks tuleks tutvuda ka teiste riikide tööõnnetustest ja kutsehaigustest põhjustatud tervisekahju nõuete lahendamise võimalustega.

Vastuseks VTK-st järelduvale, et kohtumenetlus on menetlusosalistele kohtuvälisest menetlusest kulukam, tasub meenutada, et kehavigastuse või muu terviserikkega kohtusse pöördumine on riigilõivu tasumisest vabastatud (RLS § 22 lg 1 p 12). See kohaldub vaidluse mõlemale poolele ka kõrgema astme kohtusse kaebuse esitamise

⁸ V. Kõve, V.-P. Liin, J. Jäätma, M. Kreutzberg, D. Stein, G. Ojavee, M.-L. Viirsalu. [Tsiviilasjade kohtuväliste vaidluste lahendamise põhiseaduspärasuse analüüs](#). Tartu, 2025, lk 72.

korral.⁹ Lepingulise esindaja kulud võivad tekkida nii töövaidluskomisjoni kui ka kohtu menetluses. Seejuures kannab töövaidluskomisjonis asja lahendamisel kumbki pool oma menetluskulud ise, samas kui kohtumenetluse edukuse korral on õigus nõuda tekkinud kulude (mh töövaidluskomisjoni kulude) hüvitamist vastaspoolelt (TvLS § 16, TsMS § 144 p 4 ja § 162 lg 2).¹⁰ Asjakohane on VTK-s märgitu, et menetluskulude jaotus vajab täiendavat analüüsi olukorras, kus kulud on tekkinud poole taotletud tõendi kogumisest. Seejuures tuleks mh vaadata üle TvLS-is sisalduv tõendite esitamise ja kogumise reeglistik ning seda vajadusel täiendada.

VTK-s ettenähtud muudatusega võidakse kaugeneda TvLS § 13 lg-st 1 tulenevast eesmärgist lahendada vaidlus töövaidluskomisjonis õigesti, võimalikult lihtsalt ja kiirelt. TvLS §-s 38 sätestatud töövaidlusasja lahendamise tähtaeg ei pruugi tagada asja õiget lahendamist ega õigusrahu kiiret saabumist. Tööõnnetusest või kutsehaigusest tingitud tervisekahju hüvitamise nõude lahendamine sõltub eelkõige vaidluse keskmisest keerukamast olemusest, mh poolte väidetest ja kahju hüvitamise eelduste tuvastamisest. Tervisekahju hüvitamise nõude rahuldamise lõplik aeg võib töövaidluskomisjoni menetluse võimaldamise korral võrreldes praegusega oluliselt pikeneda. VTK-s on märgitud, et töövaidluse lahendamisele kohtus kulub üle kolme aasta. Avalikult kättesaadavad andmed ei toeta sellist järeldust. Nt 2024. aastal oli kõige ajamahukamate tsiviilasjade lahendamise keskmine menetlusaeg maakohutes 255 päeva.¹¹ Varasema töövaidluste analüüsi kohaselt kulus maakohus keskmiselt otsuse tegemiseni asjades, mis olid töövaidluskomisjoni läbinud, 317 päeva ja asjades, mis ei olnud seda läbinud, 381 päeva.¹² Vähemalt avalikult ei ole kättesaadav statistika, mis kinnitaks, et tööõnnetuse või kutsehaigusega tekitatud kahju hüvitamise nõudeid menetlevad maakohutud keskmiselt üle kolme aasta. Mõistlik ei ole muuta seadust pelgalt üksikute negatiivsete näidete tõttu, milliseid on tõenäoliselt esinenud.

Arusaamatu on VTK-s esitatud väide, et kohtuvaidluses võib töötaja nõue aeguda liiga pika menetluse tõttu ja töötajast sõltumatute põhjustel. Eraõigussuhtes tekkinud kahju hüvitamise nõude esitamist ja aegumist reguleerivad tsiviilõiguse normid. TsÜS § 153 järgi on surma põhjustamisest, kehavigastuse tekitamisest ja tervise kahjustamisest tuleneva nõude aegumistähtaeg kolm aastat ajast, mil õigustatud isik kahjust ja kahju hüvitamiseks kohustatud isikust teada sai või pidi teada saada, kuid hiljemalt 30 aasta jooksul, arvates kahju põhjustanud teo tegemisest või sündmuse toimumisest. Riigikohus on leidnud, et TsÜS § 153 hõlmab nii varalise kui ka mittevaralise kahju hüvitamise nõudeid. Seejuures on selgitatud, et tervisekahjustuse korral tuleb õiguste rikkumisest teadasaamiseks lugeda tervisekahjustusest tuleneva varalise kahju

⁹ Vt sarn nt RKKKo 07.11.2017, [3-15-3215/37](#), p 11; RKTCo 07.12.2011, [3-2-1-117-11](#), p 22; RKTkm 01.02.2007, [3-2-1-139-06](#), p 14.

¹⁰ RKTkm 10.02.2016, [3-2-1-177-15](#), p 12; RKTCo 21.09.2015, [3-2-1-80-15](#), p 33.

¹¹ K. Luha. [Maa-, haldus- ja ringkonnakohtute 2024. aasta menetlusstatistika töökoormusmetoodika põhimõtete alusel](#). Kohtute aastaraamat 2024.

¹² V-P. Liin. Justiitsministeerium. [Töövaidluste lahendamise analüüs](#), 28.06.2023.

tekkimisest teadasaamise, mitte õigusvastasest teost ega tervisekahjustusest teadasaamise (mh nt töövõimetuse ulatuse kindlaksmääramise või kutsehaiguse diagnoosimisest teadasaamise) aega. Mittevaralise kahju hüvitamise nõuet lahendades tuleb hinnata sellise kahju ilmnemise aega.¹³ Lisaks kohalduvad nendele nõuetele ka aegumise katkemise ja peatumise sätted (TsÜS § 158 ja § 160). Seega ei peaks vähemalt üldjuhul olema ohtu, et nõue aegub kohtumenetluse kestuse tõttu.

Kohane ei ole VTK-s nõudeliigi lisamise põhjendusena esitatud hinnang, et töövaidluskomisjonide juhatajad on kohtunikest paremad töövaidluste lahendajad. Olukorras, kus menetlus töövaidluskomisjonis sarnaneb juba täna tsiviilkohtumenetlusele ning TvLSMS eelnõuga soovitakse TsMS-i põhimõtteid ja instrumente veelgi enam üle võtta,¹⁴ on eksitav tugineda sellele, et töövaidluskomisjoni juhatajatel on parem võimalus mõista töösuhetes ja töökeskkonnas tekkivate probleemide tegelikku olemust ning hinnata asjakohaselt poolte väiteid ja esitatud tõendeid. Kuigi töövaidluste lahendajate spetsialiseerumine võib mõjutada töövaidlustes tehtud otsuste kvaliteeti,¹⁵ ei anna asjaolu, et kohtunikud lahendavad lisaks ka muid tsiviilvaidlusi, alust kahelda nende võimekuses töösuhteid mõista ja töövaidlusi lahendada. Kohtumenetluses hinnatakse samuti igakülgelt, täielikult ja objektiivselt erinevaid poolte esitatud asjaolusid ja tõendeid, kusjuures kohus võib teha pooltele ettepaneku esitada täiendavaid tõendeid ja koguda poole taotlusel tõendeid, kui tõendit esitada sooviv pool ei saa seda ise esitada.¹⁶ Lisaks mõnevõrra sarnastele menetlusõiguse normidele kohalduvad töövaidluste lahendajad samu materiaalõiguse norme. Seadmata kahtluse alla töövaidluskomisjonide juhatajate oskusi ja senise töö kvaliteeti, tuleb teadvustada, et tööõnnetusest või kutsehaigusest tingitud tervisekahju nõuete õige ja kiire lahendamine eeldab mh väga head võlaõigusseaduse ja asjakohase kohtupraktika tundmist. Eelkõige on see seotud asjaoluga, et tööandja tegevuse tõttu tervisekahjustuse saanud töötaja kahju hüvitamise nõue on võimalik lahendada tööandja lepingu rikkumisele või õigusvastasele teole tuginedes, kusjuures vastavate nõuete rahuldamise eeldused on erinevad ja poolte esitatud asjaoludest lähtudes tuleb nõuet kontrollida mõlemal õiguslikul alusel, v.a kui ühel alusel saab nõude täielikult rahuldada.¹⁷ Tööõnnetuse ja kutsehaigusega tekitatud kahju hüvitamise kohtupraktika annab alust järeldada, et selliste vaidluste nõuetekohane lahendamine võib osutuda võrreldes praegu töövaidluskomisjonis menetletavate nõuetega oluliselt keerulisemaks ja aeganõudvamaks.

¹³ RKTko 26.06.2024, [2-20-7210, p-d 11 ja 14](#) ning seal viidatud kohtupraktika.

¹⁴ Mh nt laiendada kirjaliku menetluse võimalust, võimaldada keelduda avalduse menetlusse võtmisest perspektiivituse tõttu ja teha tagaseljaotsus.

¹⁵ V-P. Liin. Justiitsministeerium. [Töövaidluste lahendamise analüüs](#), 28.06.2023.

¹⁶ TsMS § 229, § 230 lg 2, § 232, § 236 lg 2.

¹⁷ RKTko 16.06.2021, [2-17-19464, p 10](#) ning seal viidatud kohtupraktika.

4. Kokkuvõte

Kuigi VTK-s märgitu kohaselt on selle eesmärk lahendada töövaidluskomisjoni juhatajate ja töövaidluskomisjoni töö kvaliteedi ning töösuhtes tekkinud tervisekahju hüvitamise nõudmisega seotud probleeme, on sisuliselt tegemist järjekordse sammuga võrdsustada kohtuväline menetleja kohtuga. VTK-st ei nähtu, et selle koostamisel oleks arvestatud vajadust vähendada töövaidluskomisjonis töövaidluse lahendamise põhiseaduslikkuse riivet ega töövaidluskomisjoni ülesannet viia menetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt ning lahendada töövaidlus õigesti, võimalikult lihtsalt, kiirelt ja väikeste kuludega. TvLS-i kehtestades oli seadusandja eesmärk, et menetlus töövaidluskomisjonis oleks õigusrahu saavutamiseks tsiviilkohtumenetlusega võrreldes lihtsustatum.¹⁸ VTK-s sisalduvad ettepanekud, mis sellest eesmärgist ei lähtu, tekitavad küsimuse 4-astmelise töövaidluste lahendamise mudeli vajalikkusest.

Lõpetuseks osundab Riigikohus uuesti justiits- ja digiministeeriumi tellimusel 2025 koostatud analüüsis esitatud ettepanekule analüüsida võimalust moodustada töövaidluskomisjoni baasil töökohus või maakohtu töövaidluste osakond, kaaludes seejuures seniste töövaidluskomisjoni elementide sissetoomist, või kujundada töövaidluskomisjon lepitusorganiks töövaidluste kohtus lahendamise kõrval, kombineerides lepitusmudeli vahekohtumenetlusega.¹⁹ Asjaolud, et töövaidluskomisjoni juhatajad lahendavad juba täna keerulisi vaidlusi,²⁰ suur osa neist lahendatakse töövaidluskomisjonis ega jõua kohtusse²¹ ning et kohtute töökoormus on kasvanud²² ja menetlusajad pikenenud,²³ ei õigusta põhiseaduspärasuse riive suurendamist. Põhiseaduspärase ning efektiivse kaasaegse töövaidluste lahendamise korra saavutamiseks tuleks kõiki TvLS muudatusi põhjalikult kaaluda, analüüsides mh teiste riikide töövaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanisme ja nõudeliike.²⁴

¹⁸ Seletuskiri töövaidluse lahendamise seaduse eelnõu juurde, lk 3.

¹⁹ V. Kõve, V.-P. Liin, J. Jäätma, M. Kreutzberg, D. Stein, G. Ojavee, M.-L. Viirsalu. [Tsiviilasjade kohtuväliste vaidluste lahendamise põhiseaduspärasuse analüüs](#). Tartu, 202, lk-d 71–72.

²⁰ VTK, lk 6.

²¹ V.-P. Liin. Justiitsministeerium. [Töövaidluste lahendamise analüüs](#), 28.06.2023.

²² Vt nt [kohtute seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse \(kohtuhaldusmudel\) eelnõu seletuskiri](#) (632 SE; Teine lugemine katkestatud), lk 8.

²³ V. Kõve. [Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta](#). Ettekanne Riigikogu 2024. aasta kevadistungjärgul, 12.06.2024, lk-d 1–2; K. Leichter-Tammisto. [Kohtute haldamise nõukoja tegevus 2024. aastal](#). Kohtute aastaraamat 2024.

²⁴ Vt ka V. Kõve, V.-P. Liin, J. Jäätma, M. Kreutzberg, D. Stein, G. Ojavee, M.-L. Viirsalu. [Tsiviilasjade kohtuväliste vaidluste lahendamise põhiseaduspärasuse analüüs](#). Tartu, 202, lk-d 26–28.