

Töövaidluse lahendamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Töövaidluse lahendamiseks on Eestis võimalik pöörduda kas töövaidluskomisjoni (TVK) või kohtusse. TVK on Tööinspeksiooni juures asuv sõltumatu kohtuväline organ, mis lähtub oma töös 01.01.2018. a jõustunud töövaidluse lahendamise seadusest¹ (TvLS). TvLS kehtestamise eesmärgiks oli TVK töö korraldamiseks ja töövaidluse tõhusaks lahendamiseks ühtne ning nüüdisaegne normistik, mis asendas 1996. aasta septembrist kehtinud individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse.

TvLS rakendamisel on ilmnunud mitu puudust ja kitsaskohta, mida on seni proovitud lahendada seaduse tõlgendamise ja tsiviilkohtumenetluse seaduse (TsMS) analoogia korras kohaldamisega, kuid mis vajaks siiski TvLS tasandil täpsustamist. Samuti on TVK juhatajad teinud seaduse muutmise ettepanekuid, et muuta töövaidluste lahendamist ja TVK töökorraldust tõhusamaks. Eelnõukohase seadusega muudetakse töövaidluste lahendamine lihtsamaks, kiiremaks, tõhusamaks ja paindlikumaks, parandatakse õigusselgust ning töövaidluste lahendamise kvaliteeti.

Näiteks tõhustatakse TVK tööd, laiendades kirjaliku menetluse rakendamise võimalusi. Kirjalik menetlus tähendab, et TVK juhataja vaatab töövaidluse läbi istungit korraldamata, mis on oluliselt lihtsam ja kiirem menetlusviis nii pooltele kui ka TVK-le. Lisatakse tagaseljaotsuste tegemise võimalus TVK-s, mis peaks edaspidi oluliselt kokku hoidma TVK ja töövaidluse osapoolte aega olukorras, kus vastaspool TVK kutsele ja/või nõuetele ei vasta. Tegu on tavalise praktikaga tsiviilkohtumenetluses.

Menetlusi aitavad edaspidi kiirendada ka näiteks menetlustähtaegade ja tõendite esitamisega viivitamisele piiride seadmine ning töövaidluse lahendamise jätkamise võimaldamine ka juhul, kui Eesti keelt mitteoskav pool ei suuda kaasata istungile tõlki. TVK tööd muudab edaspidi paindlikumaks võimalus võtta nõuded menetlusse ka osaliselt ning võimalus pikendada menetlustähtaegu olukorras, kus selleks on objektiivsed põhjused.

Õigusselgust lisavad edaspidi näiteks TvLS-ist puudunud selge tunnistajate ülekuulamise kord ning avaldusest loobumist reguleerivad sätted. Lisaks aitab õigusselgusele kaasa TVK selgituskohustuse reguleerimine. Kuivõrd TVK kliendid on enamasti õiguslaste eriteadmisteta isikud, kes selle kulukuse tõttu ei kasuta enamasti ka õigusteadmistega esindaja abi, aitab neil töövaidluse menetluses edaspidi hõlpsamalt orienteeruda TVK-poolse selgesõnalise selgituskohustuse lisamine erinevates menetlusetappides.

Töövaidluste lahendamise süsteemi aitab edaspidi õiglasemaks muuta Eestisse lähetatud töötajatele ja ehitussektori töötajatele sätestatav võimalus pöörduda teatud nõuetega kohtu asemel TVK-sse. Samuti võimaldatakse TVK-sse pöörduda ka välismaalastel, kes töötasid Eestis, kuid kellel ei ole võimalik menetluse ajal Eestis viibida. Lihtsamaks muudetakse menetluste jätkamine maakohtus ning laiendatakse TVK võimalusi tunnistada maksmata töötasu väljamaksmine viivitamata täidetavaks.

¹ [RT I, 04.07.2017, 3.](#)

Eelnõuga ei lisandu ettevõtetele, mittetulundusorganisatsioonidele ja kodanikele täiendavat halduskoormust.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töösuhete ja töökeskkonna osakonna nõunikud Liis Tõnismaa (liis.tonismaa@mkm.ee) ja Johann Vootele Mäevere (johann.maevere@mkm.ee; 5378 5158) ning töösuhete poliitika juht Maria-Helena Rahumets (maria-helena.rahumets@mkm.ee; 5916 2680). Eelnõu ettevalmistamisse on olulise panuse andnud Tööinspektsiooni õigusnõunikud Kairit Kuusemaa (teenistusest lahkunud) ja Ene Kivineem (ene.kivineem@ti.ee; 5919 8107). Eelnõu mõjuanalüüsi on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töövaldkonna andmete nõunik Ingel Kadarik (ingel.kadarik@mkm.ee; 5451 0226). Eelnõu koostamise protsessis on osalenud ka TVK juhatajad. Õiguslikke ettepanekuid tegid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunikud Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee) ja Käddi Tammiku (teenistusest lahkunud). Keeletoimetuse tegi Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse keeleteoimetaja Aili Sandre (aili.sandre@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõuga muudetakse:

- 1) TvLS-i redaktsiooni RT I, 24.11.2020, 6;
- 2) maksukorralduse seaduse² (MKS) redaktsiooni RT I, 09.07.2026, 40;
- 3) tsiviilseadustiku üldosa seaduse³ (TsÜS) redaktsiooni RT I, 31.12.2024, 48;
- 4) äriregistri seaduse⁴ (ÄRS) redaktsiooni RT I, 14.03.2025, 10.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus. Eelnõu punktidega 67 ja 68 tehtavad muudatused on küll seotud kohtumenetlusega, kuid need ei puuduta Põhiseaduse (PS) § 104 lõike 2 punktis 14 nimetatud kohtumenetluse seaduste põhisisu ega too kaasa sellist sisulist kohtumenetluse korra muutmist, mille vastuvõtmiseks oleks nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus. PS kommenteeritud väljaandes on Riigikohtu praktikale tuginedes selgitatud, et PS § 104 lõike 2 punkt 14 hõlmab eelkõige kohtumenetluse põhisisu ehk menetlusnorme, mida kohus rakendab talle põhiseadusega pandud õigusemõistmise ülesande täitmisel. Seega ei tingi iga kohtumenetlusega puutumuses oleva sätte muutmine iseenesest Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõuet.⁵ Punktidega 67 ja 68 muudetavad TvLS § 58 lõiked 5, 7 ja 8 reguleerivad juba kehtivas õiguses TVK-s alanud menetluse üleminekut kohtumenetlusele ning TVK otsuse õiguslikku saatust kohtusse pöördumise korral. Tegemist on valdavalt kehtiva regulatsiooni täpsustamise ja TsMS-i üldise menetluskorraga kooskõlla viimisega, mitte kohtumenetluse põhisisu muutmisega. Muudetavate sätete keskseks reguleerimisesemeks jääb TVK menetluse ja sellele järgneva kohtumenetluse seos ning TVK avalduse ja otsuse õiguslik staatus kohtusse pöördumise korral. Eeltoodust tulenevalt ei ole

² [RT I 2002, 26, 150.](#)

³ [RT I 2002, 35, 216.](#)

⁴ [RT I, 05.05.2022, 1.](#)

⁵ <https://pohiseadus.ee/sisu/3581>

punktide 67 ja 68 vastuvõtmiseks PS § 104 lõike 2 punkti 14 alusel nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus.

2. Seaduse eesmärk

Töövaidluste lahendamine toimub Eestis töövaidluskomisjonides TvLS alusel, mis jõustus 2018. aastal. TvLS-i rakendamisel on ilmnenud mitu puudust, mida on seni püütud ületada tõlgendamise või analoogia korras, kuid mille püsiv lahendamine vajab seaduse enda täiendamist. Näiteks on praegu TVK-l piiratud võimalus lahendada vaidlusi kirjalikus menetluses või teha tagaseljaotsuseid, mis on takistuseks töövaidluste kiirel ja kuluefektiivsel lahendamisel.

Lisaks ei võimalda kehtiv seadus paljudes olukordades töötajatel oma õigusi tõhusalt kaitsta kohtusse pöördumata või on TVK-sse pöördumine TvLS-i kitsenduste tõttu takistatud (nt Eestisse lähetatud töötajate ja ehitussektori töötajate nõue tööandjalt alltöövõttu tellinud isiku vastu).

Täpsustamist vajab ka TVK töökorraldus: TVK tegevuse peale esitatud kaebuste menetlemine, komisjoni koosseisu muutumine, avaldusest loobumise kord, istungi edasilükkamise võimalused jne. Kõik need küsimused lahendatakse eelnõukohase seadusega, samas ei tehta seadusesse nii põhimõttelisi muudatusi, et kaasneks vajadus välja töötada uus terviktekst.

Seega on eelnõu eesmärk kehtiva seaduse täpsustamine õigusselguse, menetluse kiiruse ja töövaidluste lahendamise kvaliteedi parandamiseks. Muudatustega soovitakse suurendada töövaidluskomisjoni töö tulemuslikkust ja paindlikkust, parandada töövaidluse osapoolte õiguste kaitset, vähendada haldus- ja töökoormust ning tagada töövaidluste kiirem ja õiglasem lahendamine.

Eesmärgi saavutamiseks laiendatakse töövaidluskomisjoni õigust rakendada kirjalikku menetlust ja teha tagaseljaotsuseid, et menetlused oleksid kiiremad ja tõhusamad. Samuti täpsustatakse töövaidluste korraldust, sealhulgas kaebuste esitamise ja menetlemise korda, komisjoni koosseisu muutmist ning avaldusest loobumise regulatsiooni.

Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (HÕNTE) § 1 lõike 1 järgi koostab seaduseelnõu väljatöötamise vajaduse kooskõlastamiseks eelnõu ettevalmistaja väljatöötamiskavatsuse (VTK). HÕNTE § 1 lõike 2 punktide 1 ja 5 kohaselt ei ole seaduseelnõu VTK nõutav, kui seaduseelnõu seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju.

Eelnõu eesmärk ei ole kehtiva seaduse ulatuslik ümberkujundamine. Seega ei ole tegemist kehtiva õiguse muutmisega mahus, millega kaasneks vajadus töötada välja asendusseadus või teha põhimõttelisi olulise mõjuga muudatusi. Muudatused täpsustavad seadust õigusselguse huvides, võimaldavad TVK-l efektiivsemalt vaidlusi lahendada ning tagavad töövaidluse osapoolte õiguste tõhusama kaitse. Samuti puudutavad muudatused enim TVK-de tööd ning muudatused on välja töötatud koos Tööinspektsiooni ja TVK juhatajatega. Seetõttu ei ole nähtud vajadust laiemaks avalikuks aruteluks VTK näol.

Lisaks arendatakse Tööelu Infosüsteemi (TEIS) töövaidluste lahendamise moodulit ning arendusega seoses on vajalik teha muudatused TvLS-is. Arvestades eelnõus kajastatud suurt hulka erinevaid teemasid, oleks VTK koostamine ajamahukas protsess. TEIS-i arendused on töös ning VTK koostamine ja selle menetlusega kaasnev ajakulu lükkaks põhjendamatult edasi

ressursimahuka mooduli kasutuselevõtu. Seetõttu on vajalik eelnõuga võimalikult kiirelt edasi liikuda. Praegu toimub töövaidluste lahendamine *vebware*-platvormil asuvas dokumendihaldussüsteemis, mis ei ole kasutajasõbralik ega mugav. Tööinspektsiooni poolt alates 2021. a arendatud TEIS võimaldab viia kõik Tööinspektsiooni pakutavad teenused, sh töövaidluste lahendamise haldamise ühte keskkonda. Töövaidluste mooduli arendamise eesmärk on luua lisavõimalus esitada dokumente TEIS-i vahendusel (nagu tehakse kohtumenetluses e-toimiku portaalis) ning tagada menetlusega seotud isikutele (s.o nii TVK kui ka vaidluspool) juurdepääs kõigile töövaidluse toimiku materjalidele kogu menetluse vältel. Seega võimaldavad muudatused vähendada nii menetlusosaliste kui ka Tööinspektsiooni jaoks põhjendamatut bürokraatiat.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb neljast paragrahvist, millega muudetakse TvLS-i, MKS-i, TsÜS-i ja ÄRS-i.

Kuigi kõik MKS muudatused ei seendu otseselt töövaidluste lahendamisega, on tegemist praktiliste murekohtadega, mis vajavad lahendamist.

3.1. TvLS muudatused

Eelnõu §-ga 1 tehakse muudatused TvLS-is.

Punktiga 1 muudetakse TvLS § 2 lõike 1 punkti 1, sätestades, et töövaidluse osapool saab olla ka füüsilisest isikust tööandja. Praktikaks on esinenud olukordi, kus töövaidlusmenetluse alguses on tööandjaks FIE, kuid kes mingil põhjusel end äriregistrist kustutab (seejuures käib kustutamine pärast vastavasisulise taotluse esitamist registripidajale kiirelt). FIE registrist kustutamine ehk registrikande tegemine töösuhet ei lõpeta, samas ei ole sellisel juhul tegemist enam tööandjaga TvLS § 2 lõike 1 punkti 1 kontekstis. Kuigi MKS § 25¹ lõike 3 kohaselt on tööd võimaldavaks isikuks ka füüsilisest isikust tööandja, kellel on kohustus töötaja töötamise registris (TÖR) registreerida ning TLS § 1 lõike 1 mõistes on tööandjaks isik, kellele füüsiline isik teeb tööd, siis TvLS § 2 lõike 1 punkti 1 kehtivas sõnastuses on tööandjaks Eesti äriregistris registreeritud ja Eestis filiaali kaudu tegutsev või mitteresidendist isik. Seega on MKS-is ja TLS-is tööandja mõiste laiem kui TvLS-is. Pidades silmas töölepingu sõlminud töötajate võrdset kohtlemist ning sellest tulenevat riigi kohustust tagada kõigile töölepingu pooltele võrdne juurdepääs kiirele ja odavale vaidluse lahendamise võimalusele, tuleb TvLS-is tööandja mõistet täpsustada ning lugeda tööandjaks ka füüsiline isik.

Punktiga 2 täiendatakse TvLS § 2 lõiget 1 punktiga 2¹, millega nähakse ette võimalus pöörduda TVK-sse ELTTS §-s 5² ja TLS §-s 33¹ sätestatud nõuetega, s.t nõuetega, mis on esitatud tööandjalt alltöövõtu tellinud isiku vastu.

TLS § 33¹ seletuskirjas⁶ on mainitud võimalust, et töötajad võiksid vajaduse korral töövaidlusorganile esitada tööandja vastu töötasu nõude ning kui tööandja ei maksa, siis nõutakse töötasu tööandjalt alltöövõtu tellinud isikult. Tulemuseks oleks täitedokument, mille alusel saab alustada täitemenetlust alguses tööandja vastu ning kui töötasu nõuet ei ole sisse nõutud nelja kuu möödudes, siis saab alustada täitemenetluse tööandjalt alltöövõtu tellinud isiku suhtes.

⁶ [Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seaduse, töölepingu seaduse ja töötuskindlustuse seaduse muutmise seadus 599 SE.](#)

TvLS § 2 kehtiv lõige 1 ei näe ette, et TVK oleks pädev lahendama nõuet kolmanda isiku (s.o tööandjalt alltöövõtu tellinud isiku kui käendaja) vastu, kuna tegu pole töösuhte poolega. Arvestades asjaolu, et lähetatud töötaja töölepingule kohalduva õiguse küsimuses rakendub rahvusvahelise eraõiguse seadus (REÕS), kuid sõltumata töölepingule kohalduvast õigusest tuleb Eestisse lähetatud töötajate töötingimuste seaduse § 4 lõike 2 kohaselt lähetatud töötajale igal juhul tagada Eestis kehtestatud töötingimused, ei ole põhjendatud lähetatud töötajat jätta võimaluseta pöörduda TVK-sse ning suunata ta kohe kohtusse. Sarnaselt teistele Eesti töötajatele on ka lähetatud töötajate huvides kasutada odavamat ja reeglina kiiremat vaidluse lahendamise võimalust, eriti arvestades kohtute suurt töökoormust ja sellest tingituna üldjuhul ka lõpplahendi saamisele kuluvat aega.

Punktiga 3 täiendatakse § 2 lõiget 2 põhimõttega, et seadust ei kohaldata tööjõumaksude maksmata jätmisest tulenevatele vaidlustele. Maksuvaidlus on spetsiifilise valdkonna vaidlus, mis ei kuulu TVK pädevusse. Maksuvaidlusesse peaks olema kaasatud poolena või kolmanda isikuna maksuhaldur ning need vaidlused on olemuselt haldusõiguslikud, kuid TVK eesmärk on lahendada tsiviilvaidlusi.

Punktiga 4 muudetakse § 7 lõiget 3, mille kohaselt määratakse TVK juhataja palk edaspidi konkreetse protsendina. TvLS § 7 lõike 3 kohaselt moodustab TVK juhataja põhipalk 80–100% riikliku lepitaja põhipalgast ning põhipalga kinnitab valdkonna eest vastutav minister Tööinspektsiooni peadirektori ettepanekul. Praegu on TVK juhatajate palgad võrdsed, seejuures moodustab aastatel 2024 ja 2025 TVK juhatajate tasu 80% riikliku lepitaja põhipalgast. 80% palga tagamiseks näeb Rahandusministeerium ette eelarvelised vahendid. Kuna TVK juhatajate palgataseme tõstmine praegusest kõrgemale ei ole ettenähtavas tulevikus võimalik, siis sätestatakse eelnõus TVK juhataja palgaks 80% riikliku lepitaja põhipalgast.

Punktiga 5 muudetakse TvLS § 7 lõiget 7 nii, et edaspidi rakenduvad TVK juhatajatele ATS § 61 lõiked 1,2, 5 ja 6 ning § 63, mis võimaldavad maksta TVK juhatajatele muutuvpalka. Eelnimetatud paragrahvide välistamisega sooviti TvLS-i loomisel tagada TVK juhataja ametikoha sõltumatus ja läbipaistvus.⁷ Muutuvpalga maksmise asemel jäeti võimalus palka diferentseerida 80–100% ulatuses, et vajaduse korral oleks õiglane töötasude diferentseerimise võimalus. Käesoleva eelnõu punktiga 4 jäetakse seadusest välja viide palgavahemikule ning selle asemel kehtestatakse võimalus maksta TVK juhatajatele muutuvpalka. Muudatus annab võimaluse rakendada põhipalga kõrval lisameetmeid heade töötulemuste ning oskustega ametnike motivatsiooni suurendamiseks, kui ametiasutusel on selleks eelarves raha. Tagamaks muutuvpalga maksmine läbipaistvate reeglite alusel kehtib edaspidi TVK juhatajatele ka ATS § 63, mis näeb ette palgajuhendi kehtestamise. Seega ei ole alust arvata, et muutuvpalga maksmine kujutaks ohtu teenistuja sõltumatusele. Vastavalt § 63 lõikele 4 kehtestab edaspidi ministri volituse alusel ning kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga TVK juhatajate palgajuhendi Tööinspektsiooni peadirektor. Muutuvpalga maksmise eeldused on üldjuhul: 1) ametniku ja ametiasutuse vahel kindlaks määratud teenistusülesannete täitmise kriteeriumid; 2) kriteeriumid on kokkulepitu kohaselt täidetud või ületatud.

Punktiga 6 muudetakse paragrahvi 8 punkti 5 selliselt, et kaasistujaks ei saa olla isik, kellel puudub karistus tahtlikult toime pandud kuriteo eest. Kehtivas õiguses on sarnane põhimõte, mille kohaselt ei või kaasistuja olla süüdi mõistetud kuriteo toimepanemises. See sõnastus hõlmab justkui ka arhiivi kantud karistusandmeid. Arhiivi andmetele Tööinspektsioonil ega TVK-l juurdepääsu ei ole, seega praegu lähtutakse karistusregistris näha olevatest andmetest

⁷ Vt TvLS loomise seletuskiri. 407 SE. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ac1b920f-a163-438d-aacb-2e895f660506/>.

ning kui seal karistatuse andmed puuduvad, siis sobib isik kaasistujaks. Seega on mõistlik seaduse sõnastus praktikaga ühtlustada.

Punktiga 7 muudetakse § 9 lõiget 2, jättes välja TVK juhataja igakordse kohustuse kontrollida komisjoni liikmeks määratava kaasistuja vastavust §-s 8 sätestatud nõuetele. TvLS § 8 sätestab tingimused, millele kaasistuja peab vastama. TVK-l on vastavalt TvLS § 9 lõikele 2 kohustus kontrollida kaasistujate nimekirja kantud isiku nõuetele vastavust. TVK-l on õigus eemaldada nimekirjast isikud, kes ei vasta või kelle puhul on alust arvata, et nad ei vasta kaasistuja nõuetele.

TvLS § 9 lõike 2 kohane igakordse kontrollimise kohustus on põhjendamatult ressursimahukas, sest iga töövaidluse lahendamise eel peab TVK nimekirjas olevad eesistuja kandidaadid üle kontrollima. See sisaldab otsingut rahvastikuregistrist (nt võivad ajas muutuda kodakondsus ja teovõimelisus), Karistusregistris (karistuse andmed) ja äriregistrist. Samuti on praktikas tekitanud küsimusi, kuidas saab või peab TVK juhataja kontrollima iga vaidluse eel kaasistuja kõlbelisi omadusi (need on samuti ajas muutuvad, samas ka hinnangulised) ning tervise seisundit (tegu on eriliiki isikuandmetega, millele juurdepääs TVK juhatajal puudub).

Kuna TvLS § 9 kehtiva lõike 1 kohaselt peab kaasistujaks nimetatav isik kirjalikult kinnitama TvLS §-s 8 sätestatud nõuetele vastavust ning TVK juhataja saab kahtluse korral igal ajal paluda Tööinspeksioonil pöörduda töötajate ameti- ja kutseliitude ühenduste ning tööandjate keskliidu poole nimekirja kantud kaasistujate eemaldamiseks või uute nimetamiseks, siis on igakordse kontrolli nõue põhjendatu ja ressursimahukas kohustus.

Punktiga 8 täiendatakse TvLS § 10 lõiget 4¹, mille kohaselt hüvitatakse kaasistujale toimiku materjalidega tutvumiseks ettenähtud aeg edaspidi üksnes juhul, kui kaasistuja päriselt toimikuga ka tutvunud on. Praktikas on kujunenud probleemseks olukord, kus kaasistujale on dokumendihalduse süsteemis, kus töövaidlusi lahendatakse ja töövaidluse materjalid üles laetakse, küll loodud juurdepääs töövaidlusasja toimiku materjalidele, kuid kaasistuja toimikuga enne istungit tutvunud ei ole ja/või teeb seda põgusalt alles istungil. Samas vaatab TVK töövaidluseid läbi kolmeliikmelises koosseisus, samuti tuleb seaduse kohaselt kaasistujale tagada tasu poole tunni ulatuses, mistõttu on oluline veenduda, et kaasistujad töövaidlusasjaga tutvuvad. Kui TVK juhatajal tekib põhjendatud kahtlus, et kaasistuja ei ole toimikuga tutvunud, on TVK juhatajal võimalik kaasistuja toimikuga tutvumises veenduda TEIS-i vahendusel, kus on nähtav toimiku avanud isikud, avamise aeg ning kestus.

Punktiga 9 muudetakse TvLS § 12 lõiget 1, millega nähakse ette, et Tööinspeksioon ei vastuta ainult TVK töötingimuste ja asjaajamise eest, vaid korraldab TVK tööd tervikuna. Töö korraldamise alla kuulub ka kohustus tagada TVK töötingimused ja asjaajamine. Muudatuse eesmärk on tagada selgus ja ühene mõistmine, et kuigi TVK on seaduse kohaselt sõltumatu, see tähendab, et TVK töövaidlust lahendades juhindub ainult seadusest ning muudest õigusaktidest, Eestile siduvatest välislepingutest ja muudest töösuhteid reguleerivatest eeskirjadest, sealhulgas kollektiiv- ja töölepingutest, ning TVK juhatajad nimetab ametisse ja vabastab ametist valdkonna eest vastutav minister, siis TVK tööd korraldab tervikuna Tööinspeksioon (mitte ministeerium), kellega TVK juhatajad iga päev koostööd teevad ja kokku puutuvad. TVK töö korraldamiseks analüüsitakse näiteks TVK juhatajate töökoormust, hinnatakse koolitusvajadust, valmistatakse ette materjale uute juhatajate värbamiseks, analüüsitakse õiguspraktikat, koostatakse seadusemuudatuste ülevaateid, tehakse ettepanekuid töö paremaks korraldamiseks, valmistatakse ette materjale TVK juhataja suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks, kogutakse statistikat töövaidluste kohta jne. TVK-del ei ole Tööinspeksiooniga alluvussuhet ning antud muudatusega see olukord ei muutu.

Punktiga 10 täiendatakse TvLS-i §-ga 12¹, milles nähakse ette TVK tegevuse peale kaebuste esitamise ja lahendamise kord, mis on seni olnud TVK-s reguleerimata. Kavandatava lõike eesmärk on luua selge õiguslik alus töövaidlusmenetluse korralduslike ja menetluslike rikkumiste üle järelevalve tegemiseks. Uus kord sätestab, et pooled võivad TVK tegevuse peale esitada kaebuse Tööinspeksiooni peadirektorile, kui esineb kahtlus, et TVK on rikkunud seaduses sätestatud menetlusreegleid või jätnud vajalikud toimingud õigeks ajaks tegemata. Kaebus vaadatakse läbi kümne tööpäeva jooksul, välja arvatud juhul, kui kaebuse menetlus pikeneb objektiivsete asjaolude tõttu. Säte põhineb kohtute seaduse (KS) § 45 loogikal.

TvLS § 7 lõike 1 kohaselt nimetab TVK juhataja ametisse ja vabastab ametist asjaomane minister. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 80 lõike 1 kohaselt peaks TVK juhataja toimingut kohta esitatud vaide läbi vaatama Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kui organ, kes teeb TVK üle teenistuslikku järelevalvet. Samas Tööinspeksiooni põhimääruse kohaselt asub TVK Tööinspeksiooni juures, TVK juhatajate teenistuskohad ei ole Tööinspeksiooni struktuuris, nad ei ole Tööinspeksiooni kui ametiasutuse teenistukohtade koosseisus avaliku teenistuse seaduse § 11 mõttes aga selguse mõttes ametikohade olemasolu kajastatakse Tööinspeksiooni peadirektori poolt kehtestatavas Tööinspeksiooni struktuuri ja teenistukohtade kehtestamise käskkirjas ning nende palkadeks ettenähtud vahendid kantakse Tööinspeksiooni eelarvesse. TVK kaasistujate kulud kaetakse samuti Tööinspeksiooni eelarvest, Tööinspeksiooni struktuuris teenistukohtade koosseisu kuuluvad dokumendihalduse spetsialistid pakuvad TVK-le tugiteenust (asjaajamise korraldamine, dokumentide pooltele edastamine, töövaidlusasja avamine, istungil protokollimine jne), TVK juhataja ning kogu kolmeliikmelise komisjoni taandamise⁸ ning asja uuele TVK-le lahendamiseks määramise otsustab TvLS § 22 lõikes 5 ettenähtud juhul Tööinspeksiooni peadirektor. Seetõttu on mõistlik sõnaselgelt ette näha, et TVK tegevusele esitatavad kaebused vaatab läbi Tööinspeksiooni peadirektor, kuna Tööinspeksioon on informeeritud TVK igapäevasest tegevusest, mistõttu on tal ka paremad eeldused esitatud kaebuste sisuliseks läbivaatamiseks võrreldes Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, kes täidab küll formaalselt teenistusliku järelevalve rolli, kuid asub TVK-st institutsionaalselt kaugemal.

Kaebust läbi vaadates kontrollib edaspidi Tööinspeksiooni peadirektor või tema määratud ametnik menetlusreeglite järgimist töövaidluskomisjonis ning kogub tõendeid ja nõuab seletusi töövaidluskomisjoni juhatajalt ja kaasistujatelt. TVK juhataja ja kaasistujad on kohustatud vastama Tööinspeksiooni peadirektori või tema määratud ametniku järelepärimisele ja edastama nõutud dokumendid viivitamata.

Tööinspeksiooni peadirektoril ei ole kaebuse lahendamisel õigust muuta töövaidluskomisjoni otsust ega anda töövaidluskomisjonile suuniseid asja lahendamiseks.

Kui töövaidluskomisjon või selle juhataja ei tee mõjuva põhjuseta vajalikku menetlustoimingut, sealhulgas ei määra õigel ajal istungit, et tagada töövaidlusasja läbivaatamine TvLS-is sätestatud tähtaja jooksul, või kui on ilmne, et menetlustoimingut tegemiseks planeeritud aeg või muu menetluslik korraldus ei taga menetlust seaduses sätestatud korras ja tähtaja jooksul, otsustab Tööinspeksiooni peadirektor sellise korraldava abinõu rakendamise, mis eelduslikult võimaldab menetluse seaduses sätestatud menetlusreegleid järgides lõpule viia. Tööinspeksiooni peadirektor võib töövaidluskomisjonile muu hulgas:

⁸ Kui taandamisavaldus on esitatud vaid TVKi juhataja peale, vaatavad selle läbi kaasistujateks nimetatud TVK liikmed (TvLS § 22 lg 5 1. lause). Tööinspeksiooni peadirektor vaatab TVK juhataja taandamise läbi üksnes juhul, kui kaasistujad ei rahulda TVK juhataja vastu esitatud taandamisavaldust (TvLS § 22 lg 5 3. lause) või kui TVK juhataja vaatab asja ainuisikuliselt läbi (TvLS § 22 lg 6).

- 1) anda töö ja tööaja korraldamiseks korralduslikke juhiseid;
- 2) jaotada töövaidluskomisjoni juhatajate vahel tööülesandeid ümber.

Menetlusreeglite olulise rikkumise korral võib kaebuse lahendaja teha valdkonna eest vastutavale ministrile ettepaneku töövaidluskomisjoni juhataja suhtes distsiplinaarmenetluse alustamiseks.

Kuna sätte loomisel on eeskuju võetud KS-i §-st 45, on siia lisatud ka järelevalve korda ja ulatust käsitlev võrdlev tabel kohtute ning TVK vahel (tabel 1).

Tabel 1. KS ja TvLS eelnõu võrdlus

	KS § 45	TvLS § 12 ¹
Eesmärk	Tagada kohtumenetluse korralduslik korrektsus, järelevalve korrakohase toimimise üle	Tagada töövaidlusmenetluse menetlusreeglite järgimine, eelkõige juhataja tegevuse järelevalve korralduslikus plaanis
Järelevalvaja	Kohtu esimees	TI peadirektor
Järelevalve sisu	Ainult korralduslik järelevalve – ei sekku kohtuniku sisulisse otsustamisse	Ainult menetluslike ja korralduslike rikkumiste kontroll – ei sekku töövaidluskomisjoni juhataja sisulisse otsustusõigusesse
Õigused järelevalvemenetluses	Võib nõuda seletusi, anda korralduslikke juhiseid, jagada kohtuasju ümber	Võib lahendada kaebuse ja tuvastada menetluskorra rikkumise – ei anna sisulisi korraldusi, vaid kontrollib piiratud ulatuses menetlusreeglite järgimise õiguspärasust
Kaebuse alus	Menetluse venitamine, kohustuste täitmata jätmine, korralduslikud probleemid	Menetlusreeglite rikkumine, sh tähtaegade järgimata jätmine, vorminõuete rikkumine
Menetluse mõju sisulisele otsusele	Ei mõjuta sisulist kohtulahendit	Ei mõjuta töövaidlusmenetluse sisulist otsust
Tähtajad	Tähtaegu ei ole seaduses täpselt sätestatud	Kaebus lahendatakse kümne tööpäeva jooksul, v.a objektiivsed erandid
Õiguslik raamistik	Põhineb kohtute sõltumatuse põhimõttel ja võimude lahususel	Põhineb töövaidluskomisjoni töövaidlusasja sisulise lahendamise sõltumatuse ja haldusjärelevalve tasakaalustatud rakendamisel

Allikas: KS ja käesolev eelnõu

Ka praegu vastab poolte kaebustele, selgitustele ja märgukirjadele, mis on esitatud TVK tegevuse peale, Tööinspektsiooni peadirektor, kes eelpool nimetatute saamise järel küsib või volitab küsima Tööinspektsiooni ametnikku selgitusi TVK juhatajalt ja/või liikmetelt ja

vajaduse korral ka dokumendihalduse spetsialistilt. Kehtiv korraldus ei peegelda aga täiel määral HMS-iga ettenähtud loogikat, kuna kaebusi menetletakse Tööinspektsiooni tasandil. Seetõttu on õigusselguse huvides tähtis ette näha kaebuste menetlemise kord TVK-s.

Punktiga 11 muudetakse § 13 pealkirja selliselt, et „Menetluse üldpõhimõte“ asemel on „Menetluse üldpõhimõtted“. Muudatus on vajalik, kuna paragrahvis sisaldub rohkem kui üks menetlust puudutav üldpõhimõte.

Punktiga 12 täiendatakse § 13 lõikega 3, mis käsitleb TVK selgituskohustust, mida TvLS praegu selgesõnaliselt ette ei näe. Kuigi TVK on kohtuväline sõltumatu vaidlusi lahendav organ, on komisjoni otsusel võrdväärne kaal kohtuotsusega, sest nii TVK otsus kui ka kohtuotsus on mõlemad täitedokumendid. Kuna TVK-s puudub kohtumenetluses eksisteeriv eelmenetlus ja TVK-s lahendatavate töövaidluste pooled on enamasti õiguslaste eriteadmisteta isikud, kes ei pruugi kasutada ka professionaalse esindaja abi, on selgituskohustuse täitmine TVK igas menetlusetapis vajalik ja oluline, et aidata pooltel töövaidlusmenetluses orienteeruda. Näiteks tuleb pooltele vajaduse korral selgitada kulude kandmise korda, menetlustähtaegade kulgemist, istungi pidamise korda, taotluste esitamise võimalust jne.

Tsiviilkohtumenetlust puudutavalt on Riigikohus leidnud, et selgitamiskohustus hõlmab õigusliku olukorra selgitamist (st õigussuhte võimalikku kvalifikatsiooni), väidete ja vastuväidete esitamise võimalust ning tõendamiskoormuse jaotust (vt Riigikohtu 09.04.2014 otsus nr [3-2-1-21-14](#), p 12), samuti seda, millise tähendusega tähtaegu milliste dokumentide esitamiseks antakse, mis ajani saab nõuet muuta või täiendavaid asjaolusid esitada (vt Riigikohtu 22.09.2014 otsus nr [3-2-1-67-14](#), p 38).

TVK-s toimub sarnaselt kohtumenetlusega võistlev menetlus, kus selgitamiskohustust täitev TVK juhataja peab jääma erapooletuks ega tohi asuda protsessis ühe või teise poole asemele. Samas tuleb TVK-s tihti ette olukordi, kus TVK ettepanek avalduse muutmiseks või täiendavate tõendite esitamiseks võiks menetlusprotsessi oluliselt lihtsustada ja kiirendada. Selleks, et ettepanekute tegemist võistlevas menetluses mitte tõlgendada kui erapoolikut sammu, siis on muudatuse eesmärk ka rõhutada, et selgituskohustuse täitmine ei ole poole õiguslane abistamine, vaid seadusest tulenev efektiivsele menetlusele kaasaaitamine. Näiteks võib tuua olukorra, kus töötaja on esitanud nõude sularahas makstud töötasu kohta ning töötaja hinnangul töötasu maksmist ühegi tõendiga kinnitada võimalik ei ole. Samas nähtub avaldusest, et tööandja on vastavasisuliselt akte koostanud, seega võiks TVK juba menetlusse võtmisel osutada selliste tõendite kogumise võimalusele. Sellisel juhul on kaks varianti: 1) avaldus jäetakse käiguta, sest selles esinevad olulised puudused ning käiguta jätmise määrukses osundatakse võimalusele esitada ka täiendavaid tõendeid või esitada taotlus tõend vastaspoolelt välja nõuda või 2) avalduses ei ole selliseid puudusi, mis takistaks selle menetlusse võtmist aga menetlusse võtmise määrukses selgitatakse, et kui avaldaja soovib esitada oma väidete tõendamiseks täiendavaid tõendeid või esitada taotlust vastaspoolelt mõni tõend välja nõuda, siis tuleb sellest määratud kuupäevaks TVK-le selgelt teada anda ja taotlus peab olema selgesõnaline ja üheselt mõistetav.

Ka TvLS-ile eeskujuks oleva TsMS § 230 lõige 2 näeb kohtule ette võimaluse teha menetlusosalistele ettepanek esitada täiendavaid tõendeid. TsMS kommenteeritud väljaande kohaselt „võib kohus sellise ettepaneku teha koos tõendamiskoormuse selgitamisega, mida Riigikohus on pidanud kohtu selgituskohustuse osaks vastavalt TsMS §-le 351.“ Riigikohtu praktikast leiab mitmeid lahendeid⁹, kus kohtu selgituskohustuse täitmise all mõistetakse

⁹ Riigikohus. Maris Vutt. 2016. Kohtu selgitamiskohus tsiviilasjades. Kättesaadav: [Kohtu selgitamiskohustus tsiviilasjades : Riigikohtu praktika ülevaade | Digar viewer](#)

täiendavate tõendite esitamise või eelmenetluses hagi uute asjaoludega täiendamise ettepaneku tegemist.

Näiteks Riigikohtu 29.04.2015 otsuses nr [3-2-1-41-15](#), p. 19 on selgitatud, et „TsMS § 230 lg 1 järgi on poolel kohustus tõendada neid asjaolusid, millele tuginevad tema nõuded ja vastuväited. Kohus saab vajadusel kvalifitseerimis- ja selgituskohustuse täitmiseks teha pooltele ettepaneku esitada täiendavaid tõendeid (TsMS § 230 lg 2 teine lause). Kolleegium mõnab, et kvalifitseerimis- ja selgitamiskohustuse ulatus sõltub muuhulgas nii konkreetse vaidluse asjaoludest kui ka sellest, kas pooli esindavad menetluses advokaadid. Üldjuhul on kohtul kvalifitseerimis- ja selgitamiskohustus olukorras, kus poolte esitatud asjaolud võimaldavad asja lahendada erinevatel õiguslikel alustel ning poole avaldustest ei ole selge, millisele alusele ta tugineb (vt nt Riigikohtu 16. mai 2011. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-34-11, p 10).“

Kohtunik I. Soots on juba 2011. a Juridicas avaldatud artiklis märkinud järgmist: „Kohtu selgitamiskohustus laieneb ka tõenditele. TsMS § 230 lõige 2 sätestab, et kohus võib teha menetlusosalistele ettepaneku esitada täiendavaid tõendeid. Kuigi seaduse sõnastus annab kohtule üksnes võimaluse sellise ettepaneku tegemiseks, panemata talle sõnaselgelt kohustust, oleks selle sätte üksnes grammatilise tõlgendamisega piirdumine ebaõige. Sarnane põhimõte kehtib ka Saksa tsiviilprotsessi õiguses. Saksa tsiviilprotsessi seadustiku § 139 lõike 1 järgi peab kohus tegema jõupingutusi selleks, et pooled esitaksid oma tõendid. Saksa õiguskirjanduse kohaselt on kohtupoolse juhendamise mõte selles, et hoida ära olukord, kus menetlusosaline, kes suudab ja tahab tõendusvahendeid esitada, jätab selle üksnes eksikombel tegemata. Sellest tulenevalt on kohtul selgitamiskohustus eelkõige siis, kui pool ei ole üldse tõendeid esitanud, aga ka juhul, kui esitatud tõendid on ebapiisavad väidetud asjaolu tõendamiseks. Menetlusosalisi tuleb juhendada ka olukorras, kui asjaoludest nähtub, et tõendite esitamata jätmine põhineb eksimusel või õigusliku olukorra äratuntavalt valesti hindamisel. Samuti peab kohus menetlusosalisele selgitama, millised on lubamatud või ebasobivad tõendid, ning tähelepanu juhtima ebaselgele taotlusele tõendite kogumisele. Sisuliselt sarnastele seisukohtadele on asunud ka Riigikohus oma lahendites:“¹⁰ Kehtestatav norm on analoogne eelnevalt viidatud TsMS §-ga 351, mille tulemusel peaks ka tõlgendus olema võimalikult sarnane.

Samas on oluline rõhutada, et selgituskohustuse täitmisel ei tohi TVK erapooletuse säilitamiseks sekkuda liialt menetluse käiku. Näiteks on TVK-l õigus teha poolele ettepanek esitada lisatõendeid, kui tõendid on lihtsasti esitatavad ning võiksid menetluse kulgu kiirendada. Samas võiks pidada liialt menetlusse sekkuvaks esialgse nõude vähese tõendatuse või õigusliku perspektiivituse korral soovitada poolele samas menetluses alternatiivse nõude esitamist. TVK-l ei ole kohustust selgitada nõude eseme ja/või aluse muutmise vajadust ega seda, millise nõude või tõendi esitamine aitaks paremini saavutada soovitud eesmärki. Eelöeldu ei tähenda siiski seda, et TVK ei peaks selgitama näiteks nõude alusena mõne olulise asjaolu märkimata jätmise korral avaldajale avalduse puudust. Avaldajale tuleb anda võimalus nõude muutmiseks või avalduse täiendamiseks, ilma et TVK asuks sealjuures ise nõudeid ümber kvalifitseerima või nõuaks menetluses alternatiivsete nõuete esitamist.

Eelnõu kohaselt on TVK-l kohustus pooltele selgitada menetlusluseid asjaolusid ja suhteid vajalikus ulatuses nii faktilisest kui ka õiguslikust küljest. Õiguslikku selgitust vajavaks olukorraks võib olla näiteks juhtum, kus töötaja on töölepingu erakorraliselt üles öelnud ning paneb pärast ülesütlemist toime rikkumise. Seejärel ütleb tööandja omakorda töölepingu üles, kuid töötaja vaidlustab tööandja ülesütlemise. Istungil tuleb sellisel juhul pooltele selgitada

¹⁰ Juridica. Indrek Soots. 2011. Kohtu selgitamiskohustus hagi menetluses. Kättesaadav: [Juridica](#)

õiguslikku olukorda: kuna tööleping oli töötaja varasema ülesütlemise tõttu juba lõppenud, ei olnud tööandjal enam võimalik sama töölepingut teist korda üles öelda. Seetõttu tuleb hinnata ka seda, milline õiguslik tähendus saab olla tööandja hilisemal ülesütlemisavaldusel.

Selgitamiskohustus ei ole omane ainult tsiviilkohtumenetlusele vaid seda tunneb ka haldusmenetlus. Haldusõigussuhtes võib haldusorganit vaadelda ka “kodaniku abilisena”, kelle ametist tulenevaks ülesandeks on mitte üksnes formaalne aktide andmine ning sellele vältimatult eelneva menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et õiguslike teadmisteta ja asjaajamises mitteorienteeruvad inimesed oleksid võimalised tulemuslikult menetluses osalema. Selgitamiskohustuse vajalikkusele viidatakse ka Euroopa Nõukogu soovitus nr 77(31)¹¹. Soovituses rõhutatakse selgitamiskohustusega seoses kahte aspekti. Esiteks – isikule teabe edastamine ning selgitamine peab tingimata olema sisulist laadi, andes isikule ülevaate menetlusega seotud andmetest. Ning teiseks – reeglina on õigusliku olukorra ning asjaolude selgitamine nõutav üksnes menetlusosalise enda soovil ning (vabas vormis) taotlusel, seetõttu ei ole nõuandmine mitte alati vajalik, vaid üksnes olu kordades, kus isik selgelt väljendab oma soovi saada menetlust puudutavat teavet. Kirjeldatud põhimõtte ei välista siiski teabe andmist haldusorgani enda algatusel, näiteks juhul, kui ametnik paneb tähele, et isiku nõustamise ta jätmine – olgugi et isik ise seda ei nõua – võib tekitada isegi kahju.

Punktiga 13 muudetakse TvLS § 13¹ lõike 3 sõnastust, et tagada menetluste sujuvam läbiviimine TVK-s juhtudel, kus menetlusosaline ei valda eesti keelt. Muudatuse põhieesmärk on tagada, et tõlgi puudumine või ebapiisavad tõlkimisoskused ei takistaks vaidluste lahendamist. Sageli esineb olukordi, kus istungil osaleja ei suuda leida sobivat tõlki või kaasatud tõlk ei ole piisavalt pädev, mille tulemusel lükatakse istungit korduvalt edasi. See takistab avalduste läbivaatamist seaduses sätestatud 45 päeva jooksul ning põhjustab menetluste venimist, kuivõrd kehtivas õiguses puudub TVK-l õigus menetlusega edasi liikuda või menetlus lõpetada juhul, kui avaldaja ei ole korduvalt suutnud tagada pädeva tõlgi kohalolekut.

Muudatusega kehtestatakse selge põhimõtte, et tõlgi kaasanud pool vastutab tõlgi pädevuse eest ning juhul, kui kaasatud tõlk ei ole suuteline istungil tõhusalt tõlkima või kui tõlki ei kaasatud, on TVK-l sõltuvalt asjaoludest kaalutusõigus istung edasi lükata või mitte. Vastutuse all on mõeldud eelkõige seda, et pool peab ise tagama, et tõlk on pädev korrektselt tõlkima ning peab arvestama, et menetlus läheb edasi ning TVK teeb otsuse olenemata sellest, et valetõlke tõttu võis istungil räägitud talle selgusetuks jääda. Lisaks sätestatakse, et kui kohustust tagada tõlgi olemasolu ei täida avaldaja, võib TVK jätta avalduse läbi vaatamata. Samuti lisatakse seadusesse, et TVK võib vaidluse lahendamise edasi lükata, kui pool ei leia mõjuval põhjusel istungile tõlki või tõlk ei saa mõjuval põhjusel istungil osaleda. Sarnaselt TsMS §-le 422 loetakse antud juhul mõjuvaks põhjuseks nt poole ootamatu haigestumine või liikluskatkestus.

Muudatus näeb lisaks ette, et TVK võib jätta avalduse läbi vaatamata, kui avaldaja ei kaasa istungile tõlki. Läbi vaatamata jätmise korral ei saa avaldaja pöörduda sama nõudega uuesti TVK-sse, kuid see ei välista kohtusse pöördumist.

Need põhimõtted distsiplineerivad menetlusosalisi suhtuma tõlgi leidmisse tõsiselt ning aitavad edaspidi vältida ebamõistlikke viivitusi menetluse käigus.

Punktiga 14 täiendatakse § 13¹ lõikega 5, millega lisatakse viide TsMS-i § 33 lõigetele 1 ja 3, mis sätestavad, et võõrkeelsete dokumentide (sh avalduse, taotluse, kaebuse või vastuväite) esitamise korral on TVK-l õigus nõuda tõlget ning selle nõude täitmata jätmise korral jätta

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1977/537/oj/eng>

dokument tähelepanuta. Kuigi TvLS näeb ette, et menetlus (sh protokollimine) on eesti keeles, puudub TVK-l selge õigusnorm, millele antud olukordades viidata. Pidev analoogia rakendamine seaduselünga täitmiseks ei ole jätkusuutlik ega TVK klientide jaoks arusaadav lahendus ja toob kaasa pideva vajaduse olukorda selgitada. Seetõttu on õigusselguse ja menetluse sujuvuse huvides mõistlik seadust täiendada selgesõnalise viitega TsMS-i §-le 33.

Lisaks tõsiasi, et välisriigi kodanike TVK-le esitatud avalduste hulk kasvab iga aastaga¹², jõuavad TVK-sse ka Eesti kodanikud, kelle emakeel ei ole eesti keel, kuid kes lisavad avaldusele üldjuhul tõenditena juurde võõrkeelsed dokumendid. Seetõttu hõlbustab täiendus TVK tööd ning ei ole vastuolus Eesti Vabariigis kehtiva ametliku põhimõttega, et riigi ametiasutustega suheldes tuleb kasutada ainult eesti keelt.

Punktiga 15 täiendatakse § 14 lõikega 3, mis näeb TVK-le ette õiguse §-s 23 nimetatud küsimustes lahendada poole taotluse istungil tehtud suulise määrusega, mis protokollitakse (st lahendada taotlusi nn protokollilise määrusega). Protokollilise määruse saab teha näiteks juhul, kui pool esitab taotluse tõendite väljanõudmiseks, esitatud tõenditega tutvumiseks uue tähtaja saamiseks või uue istungiaja määramiseks. Protokollilisi määruseid ei saa teha selliste otsustuste korral, mida peaks olema õigus vaidlustada ja mille puhul tekib kättetoimetamise vajadus.

Protokolliliste määruste tegemine on menetlusökonoomikast tulenevalt vajalik, kuna istungi ajal pole ajalise ressursi mõistliku kasutuse seisukohast põhjendatud eraldi vormistatavat kirjalikke määrusi teha. Sarnane praktika on kasutusel ka tsiviilkohtumenetluses. Kuigi ka praegu lahendab TVK poolte taotlusi protokollis kajastatuna ja määrab sellega pooltele kohustusi ja/või tähtaegasid, siis ei ole kehtiva korra kohaselt TVK-l kohustust omal algatusel menetlusosalistele protokolle edastada. Täiendusega luuakse selgus TVK menetluses osalejatele protokollilise määruse olemuse osas (selgituskohustuse täitmisel saab viidata TvLS-ile, selmet hakata selgitama tsiviilkohtumenetluse praktikat ja selle sarnasusi TVK menetlusega) ning näha ette, et protokollilised määrused tuleb menetlusosalistele edastada ilma seda taotlemata kolme tööpäeva jooksul alates protokollilise allkirjastamisest.

Punktiga 16 muudetakse § 16 lõigete 1 ja 2 sõnastust selgemaks ja arusaadavamaks. Kehtivas sõnastuses tekitab TvLS-i § 16 ebaselgust ja vastuolusid. Nimelt sätestab TvLS-i § 16 lõige 2, et kohtumenetluses loetakse TVK-s tekkinud kulud kohtuvälisteks kuludeks (mida saab vastaspoolelt välja nõuda), kuigi sama paragrahvi lõige 1 näeb ette, et pooled kannavad oma kulud ise. See viib olukorrani, kus pooled üritavad ka TVK menetluses vastaspoolelt menetluskulusid välja nõuda. Uus sõnastus on selgem ja arusaadavam selles, et TVK-s tekkinud kulusid käsitatakse kohtuväliste kuludena ehk need mõistetakse välja siis, kui sama töövaidlusasi jätkub kohtumenetluses. TVK peab lahendama töösuhetest tulenevad vaidlused kiiresti ja selgelt, mitte mõistma õigust protsessuaalsete kulude otstarbekuse ja mõistlikkuse üle. Seega lisatakse lõikesse õigusselguse huvides ka põhimõte, mille kohaselt TVK ei määra kindlaks poolte kulusid. Sätte eesmärk on tagada selgus selles, et TVK ei mõista välja poolte menetluskulusid ja seeläbi edaspidi ära hoida arusaamatusest tehtud vastavad taotlused, hoides kokku nii TVK kui ka poolte aega.

Menetluskulude hüvitamisel on TVK-s praegu ja ka edaspidi kaks võimalikku stsenaariumi:

1) töövaidlusasi lahendatakse TVK-s, TVK otsus jõustub ja osapooled katavad oma menetluskulud ise;

¹² TVK-sse jõudis 484 võõrtöölistega seotud vaidlust (s.o 21% kõigist avaldustest). 2022. aastal oli välismaalaste pöördumisi 7% vähem. - <https://ti.ee/sites/default/files/documents/2024-04/TI%20aastaraamat%202024%20EST.pdf>.

2) töövaidlusasi lahendatakse TVK-s, kuid sama töövaidlusasi jätkub kohtus ning TVK kulused käsitatakse kohtuväliste kuludena, mille kohus saab vastaspoolelt välja mõista.

Punktiga 17 muudetakse § 17 lõike 3 esimese lause sõnastust ning lisatakse viide TsMS-i §-le 221. TvLS-i § 17 kehtiva lõike 3 sõnastuse kohaselt peab TVK juhataja kontrollima esindaja esindusõiguse olemasolu (v.a advokaadi puhul) ning esindusõiguse puudumise korral mitte lubama isikul esindajana menetluses osaleda. Samas ei sätesta TvLS reegleid selle kohta, kuidas TVK esindusõigust kontrollima peaks või kuidas esindaja esindusõigust tõendab. Praktikas on seetõttu tekitanud küsimusi, kas esindusõigust saab tõendada vaid volikirjaga, kas see volikiri peab olema originaalkujul esitatud või võib ka lisada skaneeritud koopia (ja hiljemalt istungil kontrollida originaali olemasolu või piisab suulisest volitusest ja kinnitusest). Viide TsMS-i §-le 221 tagab edaspidi selguse selles osas, et 1) seaduslikku esindusõigust saab tõendada dokumendiga, millest selline õigus nähtub; 2) lepingulise esindaja volitust tõendatakse volikirjaga, vajaduse korral võib TVK nõuda ka notariaalselt kinnitatud volikirja; 3) volituse võib anda ka suuliselt istungil, mis protokollitakse.

Punktiga 18 täiendatakse TvLS § 18 lõiget 2 selliselt, et, edaspidi on võimalik TVK istungeid helisalvestada ning TsMS § 52 lõike 1¹ punktides 1–3 nimetatud juhtudel ka salvestamata jätta. Need juhud on järgmised: ilmneb, et salvestamine on tehniliselt võimatu; istung toimub väljaspool kohturuume; istung toimub poole osavõtuta ja töövaidlusasi jäetakse läbi vaatamata, asja arutamine lükkub edasi või kui töövaidlusasi lahendatakse kirjalikus menetluses või tagaseljaotsusega.

Praegu ei näe seadus ette TVK istungi helisalvestamise kohustust ega võimalust. Helisalvestamine annab TVK-le oluliselt parema võimaluse tõendeid vajaduse korral vahetult uurida, kuna TVK protokollid ei ole praegu stenogrammid ning võtavad kokku vaid olulisema istungil arutatust. Salvestamine aitab aga paremini optimeerida protokollija rolli täitva dokumendihalduse spetsialisti tööaega, annab TVK-le õiguse tunnistajate ja menetlusosaliste ütluste suuliste vastuste protokollimisest üldse loobuda, vähendab hilisemaid vaidlusi istungil räägitu üle ning võimaldab parandada istungi protokollide kvaliteeti näiteks transkribeerimise tulemusena. TVK istungi salvestamine ja salvestise järgi kuulamise vajadus on praktikas esile kerkinud eelkõige siis, kui mõni menetlusosalistest väidab, et protokollitu ei vasta tegelikkusele või esitab kaebuse TVK juhataja või kaasistuja käitumise (eelkõige ebakohane verbaalne) peale või kui istungit protokolliv teenistuja jätab protokollimise kohustuse täitmata või täidab seda nii, et hiljem ei ole protokoll loetav (näiteks ootamatu terviserike või vaimutegevuse häire).

Istungi helisalvestis on menetlustoimiku osa ning seda säilitatakse sama kaua kui töövaidluse toimikut. Eraldiseisva säilitustähtaja kehtestamine võib tekitada täiendava halduskoormuse (kui millelegi on seadusega pandud tähtaeg, siis tuleb jälgida tähtaegadest kinnipidamist jne) ning ei saa välistada ka nõ õnnetusjuhtumeid, kus toimikus sisalduv oluline menetlusmaterjal võib hävida enne toimiku enda hävitamist (näiteks tahtmatu faili kustutamine, üleslaadimisel, keskkondade ümberkolimisel tekkiv tehniline tõrge jne). Seega on ka mõistlik, kui toimiku hävitamisel hävitatakse selle koosseisu või juurde kuuluv helisalvestis.

Punktiga 19 täiendatakse TvLS § 20. Kehtiv sõnastus on lakooniline ja teeb viite üksnes TsMS-i § 356 lõigetele 1 ja 2 ehk lubab TVK-l peatada menetluse üksnes teise menetluse tõttu, s.o olukorras, kui mõne asja lahendamisel tekkinud õigusliku eeldusküsimuse üle toimub või tuleks läbi viia teine menetlus. Muudatusega antakse TVK-le rohkem aluseid menetluse peatamiseks. Praegu puudub TVK-l õigus peatada menetlus, kui asja läbivaatamisel ilmneb ootamatu takistus, nt poole või tema esindaja haigestumine või kui pooled esitavad taotluse menetlus peatada sooviga pidada läbirääkimisi kompromissile jõudmiseks. Samuti ei ole praegu võimalik

menetlust peatada näiteks erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra tõttu. Seetõttu lisatakse viitega TvLS-i mitu menetluse peatamise ja peatumise alust. Samuti reguleeritakse menetluse peatumise tagajärgi ning menetluse uuendamise korda, mida kehtiv TvLS ei reguleeri. Muudatuse kohaselt kohaldatakse TVK menetluse peatamisele ja peatumisele ka pankrotiseaduse (PankrS) § 20 lõikes 3 ja TsMS 9. osas sätestatud, v.a § 356 lõikeid 3–5, § 357, § 358 lõiget 4 ning § 360 lõiget 2.

PankrS § 20 lõige 3 näeb ette menetluse peatamise vaidlustes, mis puudutavad võlgniku vara ja millele on seatud käsutuskeeld. TVK menetluse peaks sellisel juhul samuti peatama varaliste nõuete puhul (endiselt saaks läbi vaadata mittevaralisi nõudeid, nt töösuhte tuvastamise nõuet ja töandja esitatud töötajapoolse ülesütlemise tühisuse tuvastamise nõuet) ning peatamise alus langeb ära pankroti väljakuulutamisega (siis saab nõude jätta läbi vaatamata PankrS § 43 lg 2 alusel). Praktikas on sagedased nõuded, mis on esitatud pankrotimenetluses võlgniku vastu ja praegu peatatakse menetlus selles olukorras TsMS § 356 lõike 1 tõlgendamise abil, mis ei ole menetlusosalistele aga alati piisavalt selge ega arusaadav.

TsMS § 353 näeb ette menetluse peatumise füüsilisest isikust poole surma või juriidilisest isikust poole lõppemise korral. Samuti peatub edaspidi menetlus juhul, kui pool kaotab tsiviilkohtumenetlusteovõime või poole seaduslik esindaja sureb või tema esindusõigus lõpeb. Sellekohase korra näeb ette TsMS § 354.

TsMS § 355 kohaselt on edaspidi võimalik menetlust peatada mõjuval põhjusel kuni põhjuse äralangemiseni. Selliseks põhjuseks võib näiteks olla menetlusosalise raske haigestumine. Edaspidi on reguleeritud ka TVK menetluse peatamine erakorralise või sõjaseisukorra ajal kuni takistuse äralangemiseni, kui asja menetlemine ei ole võimalik või on oluliselt raskendatud erandlike asjaolude tõttu. Sellekohase korra näeb ette TsMS § 355¹. TsMS § 356 näeb ette menetluse peatamise ka teise menetluse tõttu, mis on seni olnud ainukeseks menetluse peatamise aluseks TVK-s. Menetluse saab edaspidi peatada ka TsMS § 359 alusel, mille kohaselt võib menetluse peatada poolte ühisel taotlusel või juhul, kui mõlemad pooled puuduvad istungilt. Pooled võivad menetluse peatamist taotleda näiteks juhul, kui võib eeldada, et see on otstarbekas pooleliolevate kompromisslääbirääkimiste tõttu. Menetluse peatab TVK määrusega.

Menetluse peatumise või peatamise korral katkeb TsMS § 358 kohaselt kõigi menetlustähtaegade (s.o nii seadusest tulenevate, kui TVK määratud tähtaegade) kulgemine ja peatumise või peatamise lõppemisel algab tähtaja kulgemine täies ulatuses uuesti ning menetluse peatumise või peatamise ajal tehtavad menetlustoimingud on tühised. Menetlustähtaja katkemisel on seejuures sama tähendus, nagu on aegumistähtaja katkemisel TsÜS §-de 158 ja 159 mõttes. Sisuliselt tähendab see, et menetluse peatumise või peatamise alguspunktis pooleli olnud menetlustähtajad lõpevad ja hakkavad menetluse uuendamise hetkest täies ulatuses uuesti kulgema. Kui TVK on määranud enne menetluse peatumist või peatamist menetlustoimingu tegemiseks kindla kuupäeva, ei saa seda enam järgida ning TVK peab pärast menetluse uuendamist määrama uue tähtpäeva (selguse huvides peaks seda tegema menetluse uuendamise määrukses).

Menetluse peatamisel TsMS § 359 lõikes 1 nimetatud alusel ei mõjutaks see menetlustähtaegade kulgemist, sest see põhjustaks menetluse ebamõistlikku venimist olukorras, kus menetluse peatamine on tingitud otseselt poolte tahtest. Eelkõige puudutab erisus seadusest tulenevaid menetlustähtaegu, sest TVK saab enda määratud tähtaegu alati pikendada. Kui pooled taotleavad menetluse peatamist, peaksid nad ühtlasi taotlema menetluse peatamise aja kestel saabuvate TVK määratud tähtpäevade edasilükkamist.

TsMS § 361 reguleerib ka menetluse uuendamise korda pärast menetluse peatamist või peatumist. TVK saab menetluse uuendada poole taotlusel või omal algatusel määrusega pärast seda, kui peatamise aluseks olnud asjaolu on ära langenud. Kui menetlus peatati mõlema poole puudumise tõttu kohtuistungilt, siis uuendatakse menetlus üksnes poole taotlusel. Uuendada võib ka menetlust, mis peatati teise käimasoleva menetluse tõttu, kui teine menetlus venib ebamõistlikult, ning peatatud asja on võimalik lahendada. Menetlus loetakse uuendatuks vastava määruse pooltele kättetoimetamisega ning menetlus jätkub sealt, kus see pooleli jäi.

Punktiga 20 täiendatakse TvLS 3. peatükki §-ga 22¹, mis käsitleb TVK koosseisu vahetumist menetluse käigus. TVK juhataja saab praegu analoogia korras tugineda TsMS § 20 lõikele 1, mille kohaselt juhul, kui asja menetluse käigus kohtukoosseis vahetub, arutatakse asja algusest peale. Samas ei ole TVK-s see alati mõistlik, kui menetlus on lõpusirgel, vaidluse asjaolud on selged, tõendid on uuritud ning pooled ei taotle asja arutamist otsast peale. Seetõttu on menetlusökonoomia seisukohast mõistlik ette näha kord TVK koosseisu vahetumiseks.

Lõige 1 näeb ette, et kui TVK koosseis vahetub, arutatakse asja otsast peale, välja arvatud juhul, kui eelmine koosseis on uurinud tõendeid ning pooled ei taotle asja arutamist otsast peale. Kuna TVK menetlused ei ole tihti nii keerukad kui kohtumenetlused, siis ei ole asja otsast peale arutamine sageli aja mõistliku kasutamise seisukohast otstarbekas. Seda eriti juhtudel, kui vahetub vaid üks kaasistuja. Sellisel juhul antakse vahetunud komisjoni liikmele võimalus kogu toimikus oleva materjaliga tutvuda, sealhulgas istungi protokolliga, misjärel saab uus liige anda oma arvamuse lahenduse kohta kirjalikult.

Lõige 2 sätestab, et TVK juhataja võib kaasistuja asendada, kui kaasistuja osavõtt menetlusest on takistatud. Säte on vajalik näiteks juhuks, kus kaasistujal esineb põhjus, mis ei võimalda istungil osaleda (näiteks ootamatu haigestumine või püsiv internetiühenduse katkemine). Seaduse tasandil ei ole põhjendatud anda kinnist või lahtist loetelu, milliseid põhjusi pidada takistuseks. Sellisel juhul võib TVK juhataja võib otsustada kaasistuja asendamise e-kirja teel ning see otsus ei pea olema põhjendatud. TVK kiire menetluse huvides on vajalik TVK koosseisu muuta ka lühiajalise takistuse tõttu.

Lõige 3 näeb ette, et TVK peab töövaidluse osapooli viivitamata teavitama komisjoni koosseisu muutumisest ning selgitama komisjoni liikmete taandamise korda. Taandamise korra uuesti selgitamine on vajalik juhuks, kui poolel peaks uue komisjoni liikme puhul tekkima näiteks põhjendatud kahtlus tema erapooletuses.

Punktiga 21 täiendatakse TvLS-i § 26 lõike 2 punkti 4. Muudatuse kohaselt peab avalduses lisaks nõudesummale olema edaspidi välja toodud ka nõudesumma kujunemine ehk arvutuskäik. Teave nõudesumma kujunemise kohta on oluline info nii vastaspoolele kui ka vaidluse lahendajale. TVK-s puudub aga kohtumenetluses eksisteeriv eelmenetlus, mille ülesandeks on muu hulgas välja selgitada hageja nõuded ja menetlusosaliste faktilised väited nõuete kohta. Muudatus aitab säästa menetlusosaliste aega, kuna võimaldab juba menetluse algstaadiumis kõrvaldada puudused ja ebatäpsused, mille kõrvaldamine hilisemas etapis on oluliselt ajamahukam. Nii aitab muudatus edaspidi kaasa menetluste kiiremale lahendamisele, tõstes seeläbi TVK efektiivsust. Avalduses ei pea nõudesummat või selle arvutuskäiku välja tooma, kui nõudesummat ja arvutuskäiku ei ole võimalik mõistlikult eeldades või asjaolusid arvestades esitada.

Punktiga 22 täiendatakse TvLS § 26 lõiget 2 punktiga 9, kohustades avaldajat märkima TVK-le esitatud avalduses nõustumise tagaseljaotsuse tegemisega. Muudatus on seotud eelnõuga lisatava §-ga 42², millega luuakse tagaseljaotsuste tegemise võimalus TVK-s.

Punktiga 23 asendatakse TvLS § 26 lõike 6 esimeses ja teises lauses sõnad „vastustaja“ ja „vastustajale“ sõnadega „vastaspool“ ja „vastaspoolele“. Tegemist on tehnilist laadi muudatusega. TvLS-is on läbivalt kasutatud mõisteid avaldaja ja vastaspool, mitte avaldaja ja vastustaja, seega ühtlustatakse mõistekasutus.

Punktiga 24 täiendatakse TvLS-i §-ga 26¹, mis reguleerib tuvastus- ja viivisnõude esitamise õigust. TVK juhatajad rakendavad eelnõuga lisatavaid põhimõtteid praegu analoogia korras, kuid mõistlik oleks taoline õiguslik lünk töövaidluste lahendamisel täita viitega asjakohasele regulatsioonile. See võimaldab TVK-l paremini menetlustoiminguid põhjendada ja selgitada, kuna TVK-l on selge seadusest tulenev alus, millele viidata ja mida vaidluse pooltele selgitada.

Lõikega 1 nähakse ette, et TVK-s esitatud tuvastusnõudele kohaldatakse TsMS-i § 368 lõiget 1, mille järgi võib hageja esitada hagi õigussuhte olemasolu või puudumise tuvastamiseks, kui tal on sellise tuvastamise vastu õiguslik huvi. TVK-le esitatakse sageli erinevaid tuvastusnõudeid sooviga mingit õigust teostada või õigussuhteid ümber kujundada või tuvastada faktiliste asjaolude esinemist. Tuvastusnõude eesmärk on aga teha siduvalt kindlaks mingi õigussuhte olemasolu või puudumine ning selle esitamine saab tulla kõne alla eelkõige nendel juhtudel, kui näiteks sooritus- või kujundusnõuet esitada ei saa või ei ole see otstarbekas.¹³ Näiteks hagi ei saa nõuda dokumendi võltsituse tuvastamist.¹⁴

Lõikes 2 sätestatakse, et TÖR-i kande tegemise, muutmise või kustutamise nõue eeldab ka tuvastusnõuet töösuhte olemasolu, selle lõppemise või puudumise kohta. TVK poole pöördatakse sageli registrikande tegemise, muutmise või kustutamise nõudega, mis aga eeldab lisaks tuvastusnõude esitamist (nt töösuhte olemasolu tuvastamise, töölepingu lõppemise tuvastamise, ülesütlemisavalduse tühisuse tuvastamise jms nõuded). Samas puudub praegu TvLS-is alus, millele TVK saaks tugineda näiteks puuduste kõrvaldamise määrust koostades.

TVK ei tee töötamise registri kannet omal algatusel. Kanne tehakse üksnes poole taotlusel ning jõustunud töövaidluskomisjoni otsuse, määrusega kinnitatud kompromissi või lepituskokkuleppe alusel. Kui töösuhte olemasolu või lõppemise üle vaidlust ei ole ning soovitakse üksnes töötamise registri andmete parandamist, ei ole vaja pöörduda TVK poole, vaid registrikande muutmise saab teha Maksu- ja Tolliamet oma pädevuse alusel. Sätte eesmärk on vältida TVK menetlust olukordades, kus Maksu- ja Tolliamet saaks TÖR-kande ise ära muuta.

Lõikega 3 nähakse ette, et TVK-s kohaldatakse viivisenõudele TsMS-i § 367. TsMS § 367 kohaselt võib viivisenõude koos põhinõudega esitada hagi selliselt, et taotletakse viivise, mis ei ole hagi esitamise ajaks veel sissenõutavaks muutunud, väljamõistmist kohtult mitte kindla summana, vaid täielikult või osaliselt protsendina põhinõudest kuni põhinõude täitmiseni. Eelkõige võib viivist nõuda selliselt, et kohus mõistaks selle välja kindla summana kuni otsuse tegemiseni ja edasi protsendina põhinõudest. TvLS-i täpsustamise järel on üheselt mõistetav, et TVK-s saab taotleda avalduse esitamise ajaks sissenõutavaks mittemuutunud viivise väljamõistmist protsendina põhinõudest kuni põhinõude täitmiseni.

¹³ Kõve, V., jt. Tsiviilkohtumenetluse seadustik II. Kommenteeritud väljaanne. – Juura, 2017, lk 399.

¹⁴ [RKTKm, 26.05.2003 nr 3-2-1-60-03](#), p-d 12-14.

Punktiga 25 pikendatakse avalduse menetlusse võtmise otsustamise tähtaega. TVK peab praegu otsustama avalduse menetlusse võtmise kolme tööpäeva jooksul. See tähtaeg on osutunud liiga lühikeseks, eriti näiteks olukordades, kus avaldusi laekub korraga palju ja/või üks TVK juhataja peab asendama teist. Seega on otstarbekas näha TVK-le avalduse menetlusse võtmiseks ette pikem, viiepäevane tähtaeg, mis võimaldab TVK tööd paremini planeerida.

Punktiga 26 lisatakse TvLS § 27 lõikesse 2 punktiga 8 uus alus avalduse menetlusse võtmisest keeldumiseks, s.o juhul, kui avaldaja ei ole järginud TLS-i § 105 lõikes 1 sätestatud tähtaega ehk esitanud TVK-le avaldust ülesütlemise tühisuse tuvastamiseks 30 kalendripäeva jooksul arvates ülesütlemisavalduse saamisest ja TVK ei ole tähtaega ennistanud, kuivõrd TLS §105 näeb ette ennistatava menetlustähtaja.

Teatud aja möödumine võib seadusest tulenevalt mõjutada isikutevahelisi õigussuhteid, õiguse teostamist piirata või suisa õiguse lõpetada. Sellisel juhul saab rääkida aegumistähtajast või õigust lõpetavast tähtajast.¹⁵ Materiaalõigusliku tähtaja möödumisel kaotab või omandab isik üldjuhul mingi subjektiivse õiguse, menetlusõigusliku tähtaja möödumisel aga kaotab isik reeglina õiguse esitada mingi taotlus või kaebus. Menetlusõiguslike tähtaegade puhul tuleb omakorda eristada seadusest tulenevaid (mida kohus saab ennistada) ning kohtu või haldusastutuse määratud tähtaegu (mida see saab pikendada).¹⁶ TLS-i § 105 lõikes 1 sätestatud tähtaeg on olemuselt selline, mida tuleks teise lõike alusel käsitada menetlustähtajana, kuivõrd töövaidlusorgani poole mittepöördumise või töövaidlusorgani poolt tähtaja mitteennistamise korral on ülesütlemine algusest peale kehtiv ning leping on lõppenud ülesütlemisavalduses märgitud tähtpäeval.

Punktiga 27 täiendatakse TvLS § 27 lõikega 2¹, mis loob TVK-le lisaalused avalduse menetlusse võtmata jätmiseks, s.o õiguse keelduda perspektiivitu nõude menetlusse võtmisest. Muudatuse järgi kohaldatakse avalduse menetlusse võtmata jätmisele TsMS § 371 lõiget 2, mille kohaselt võib TVK edaspidi jätta avalduse menetlusse võtmata, kui: 1) avaldaja õiguste rikkumine ei ole avalduse alusena esitatud faktilistele asjaoludele tuginedes üldse võimalik, eeldades avaldaja esitatud faktiliste väidete õigsust; 2) avaldus ei ole esitatud avaldaja seadusega kaitstud õiguse ega huvi kaitseks või eesmärgil, millele riik peaks andma õiguskaitset, või kui avaldusega ei ole avaldaja taotletavat eesmärki võimalik saavutada.

Viidatud TsMS-i sätte puhul ei ole tegemist absoluutsete hagi lubatavuse eelduste, vaid kaalutusõigusel põhinevate kriteeriumitega, mis võimaldavad ilmselgelt perspektiivitu asja menetluse võimalikult varajases etapis menetlusest välja arvata, säästes nii menetlusosaliste kui ka vaidlusorgani aega ja raha.¹⁷ Silmas tuleb pidada, et TsMS § 371 lg 2 sätestab avalduse menetlusse võtmisest õiguse, mitte kohustuse, menetlusse võtmisest keeldumisel on kõrgendatud põhjendamis- ja kaalumiskohustus ning kui avalduses on esitatud mitu nõuet, tuleb iga nõude puhul eraldi analüüsida, kas esinevad nõude menetlemist takistavad puudused, ning vastava nõude osas avalduse menetlusse võtmata jätmist põhjendada. Lisaks ei ole asja menetlusse võtmise üle otsustamisel lubatud hinnata tõendeid ja lahendada asja sisuliselt, vaid lähtuda tuleb üksnes avalduses esitatust. Olukorras, kus avalduses esitatud asjaolud ei ole piisavad avalduse õiguslikult perspektiivikaks lugemiseks, kuid avaldust oleks võimalik täpsustada, peab TVK andma avaldajale täiendava tähtaja puuduste kõrvaldamiseks.

¹⁵ Varul, P., jt. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. – Juura 2023, lk 458.

¹⁶ Samas lk 617.

¹⁷ Kõve, V., jt. Tsiviilkohtumenetluse seadustik II. Kommenteeritud väljaanne. – Juura, 2017, lk 458.

Kehtivas TvLS-is puudub säte, mis võimaldab TVK-l jätta menetlusse võtmata perspektiivituid nõudeid, näiteks töösuhte lõppemisest tulenevad hüvitisnõuded, kui tegelikkuses pole töösuhe lõppenud (nt puhkusehüvitis, TLS § 109 lg 1 nõue), töösuhtes tehtud hoiatuse vaidlustamise/selle tühisuse tuvastamise nõue¹⁸, kui sellele pole järgnenud töölepingu ülesütlemist tööandja poolt, või ka nõue võimaliku tulevikus sissenõutavaks muutuva kohustuse täitmiseks, kui see on esitatud igaks juhuks, ilma et tegelikult oleks põhjust kohustuse õigeaegses täitmises kahelda.¹⁹

Punktiga 28 täiendatakse § 27 lõiget 3 kahe lausega, sätestades TVK juhatajale õiguse nõuete osaliseks menetlusse võtmiseks. Nimelt esineb olukordi, kus avaldaja esitatud nõuetest vaid osa vastab TvLS § 26 nõuetele või siis on avaldus tervikuna puudustega ning TVK juhataja peab avaldajale määrama tähtaja avalduses esinevate puuduste kõrvaldamiseks. Kuna TVK menetluses ei pea pool kasutama (õigusteadmistega) esindajat, siis võib juhtuda, et avaldaja kõrvaldab puudused vaid osaliselt. Sellises olukorras peab TVK saama menetlusse võtta need nõuded, mis vastavad TvLS §-s 26 sätestatud nõuetele, ning ülejäänud menetlusse võtmisest keelduda.

Lisaks täiendatakse TvLS-i TsMS § 64 lg 1 eeskujul põhimõttega, et edaspidi on TVK-l võimalik puuduste kõrvaldamiseks määratud tähtaega poole põhistatud avalduse alusel või omal algatusel mõjuval põhjusel pikendada. Kehtivas sõnastuses ei jäta seadus kaalutlusruumi 15 kalendripäeva pikkuse tähtaja puhul ning TVK-l puudub võimalus menetlusosalise taotlusel või omal algatusel pikema tähtaja andmiseks, nagu see on lubatud kohtumenetluses TsMS § 64 lõike 1 kohaselt. Tähtaja pikendamise taotlus on menetluslik taotlus ning tähtaja pikendamine TVK poolt on menetluslik otsustus, mis tuleb lahendada määrusega. Samas võiks menetlustähtaja pikendamise palvele TVK poolt vastuseks saadetud e-kirja, milles on märgitud uus tähtaeg menetlustoimingu tegemiseks, käsitada määrusena.²⁰

Omal algatusel tähtaja pikendamist peaks TVK rakendama menetlusökonoomia huvides vaid juhul, kui on ilmne, et komisjoni määratud tähtaeg oli ilmselgelt ebapiisav (nt tähtaja määramise menetlusedokument toimetati menetlusosalisele kätte alles pärast tähtaja möödumist või vahetult enne seda või oli tähtaeg muul põhjusel liiga lühike) ning adressaat tõenäoliselt taotleb tähtaja pikendamist või võiks selle tegemata jätmisel tugineda tähtaja ebapiisavusele.²¹

Punktiga 29 lisatakse paragrahvi 27 lõige 3¹, mille kohaselt TVK võib nõuda avalduse teksti tervikuna esitamist, kui avaldus on selle korduva muutmise tõttu või muul põhjusel ebaülevaatlik ja avalduse teksti terviklik esitamine lihtsustab asja menetlemist. Menetlusse võtmise üle otsustamisel arvestab TVK juhataja avaldaja poolt viimases avalduses esitatud nõudeid ja selles loetletud tõendeid. Kuigi TvLS § 29 lg 2 võimaldab juba menetlusse võetud avalduse puhul nõuda avalduse teksti tervikuna esitamist, siis praegune muudatus on õigusselguse tagamiseks vajalik ja reguleeriks olukorda, kus avaldust pole veel menetlusse võetud, aga avaldaja on pärast selle esitamist ja enne menetlusse võtmist soovinud oma nõudeid (korduvalt) muuta. Praktikas on üsna tavapärane, et avaldajad saadavad pärast puuduste kõrvaldamise määrase saamist täiesti arusaamatuid selgitusi, muudavad oma nõudeid jne. Puuduste kõrvaldamine ei tähenda alati uue tervikteksti esitamist vaid avalduses esineva ebatäpsuse või vastuolu kõrvaldamist, mistõttu ei saa sellistes olukordades rakendada puuduste kõrvaldamist.

¹⁸ Sageli puudub tuvastushuvi ja seega õiguskaitsevajadus olukorras, kus hageja esitab koos sooritus- või kujundushagiga tuvastushagi, mille esemeks oleva õigussuhte olemasolu või puudumise kohta peab kohus otsuse põhjendustes nagunii seisukoha võtma. Vt nt [RKTKo, 03.05.2016 nr 3-2-1-20-16](#), p 24.

¹⁹ [RKTKo, 03.10.2012 nr 3-2-1-94-12](#), p 25.

²⁰ [RKTKm, 17.01.2012 nr 3-2-1-145-11](#), p 14.

²¹ Kõve, V., jt. Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. Kommenteeritud väljaanne. – Juura, 2017, lk 376-377.

Punktiga 30 täiendatakse TvLS § 27 nii, et eelnõu punktis 26 sätestatud tähtaega on poole taotlusel võimalik ennistada. Praegu puuduvad TvLS-is menetlustähtaegade ennistamise sätted, kuigi kohtumenetluses on kohtul õigus menetlusosalise taotlusel menetlustähtaeg ennistada, kui menetlusosaline ei saanud tähtaega järgida mõjuval põhjusel ning tähtaja möödalaskmine ei võimalda enam menetlustoimingut teha või põhjustab talle muu negatiivse tagajärje.

Ennistamine oleks õigustatud olukorras, kus avaldaja ei ole näiteks haiguse või lähedase surma tõttu järginud TLS-i § 105 lõikes 1 sätestatud tähtaega ehk esitanud TVK-le avaldust ülesütlemise tühisuse tuvastamiseks 30 kalendripäeva jooksul ülesütlemisavalduse saamisest arvates.

Tähtaja ennistamisele kohaldatakse TsMS-i §-e 67 ja 68, mille kohaselt võib tähtaja ennistamist taotleda 14 päeva jooksul alates päevast, millal tähtaja järgimist takistav asjaolu ära langes, aga mitte hiljem kui kuue kuu jooksul alates möödalastud tähtaja lõppemisest. Tähtaja ennistamise avaldus esitatakse samas vormis, mis kehtis menetlustoimingu suhtes, mis tuli teha. Avalduses märgitakse tähtaja ennistamise aluseks olevad asjaolud ning nende põhistus. Üheaegselt tähtaja ennistamise avalduse esitamisega tuleb teha menetlustoiming, milleks tähtaja ennistamist taotletakse. Tähtaja ennistamise lahendab TVK määrusega ning sellega ennistub menetlus tähtaja möödalaskmisele eelnenud staadiumisse.

Punktiga 31 muudetakse TvLS § 28 lõiget 1, millega antakse avaldajale edaspidi võimalus võtta avaldus vastaspoole nõusolekuta tagasi kuni vastaspoolele vastamiseks määratud tähtaja lõpuni. Kehtiv lõige 1 lubab avaldajal vastaspoole nõusolekuta avaldust tagasi võtta vaid kuni avalduse menetlusse võtmiseni, samas kohtumenetluses on see lubatud kuni eelmenetluse lõpuni (TsMS § 424 lg 1). Kuna TVK-s puudub eraldi seisev eelmenetluse etapp, peaks menetlusökonoomia seisukohast olema avaldajal lubatud avaldus vastaspoole nõusolekuta tagasi võtta kuni vastaspoolele vastamiseks määratud tähtaja lõpuni.

Praegu ei saa avaldaja vastaspoole nõusolekuta avaldust tagasi võtta pärast seda, kui avaldus võetakse menetlusse ja vastaspool saab avaldusest teada. Praktikas tekib siis olukordi, kus vastaspool saavutab avaldajaga TVK-välise kompromissi, mille tulemusena võtab avaldaja avalduse tagasi. Seejärel hakatakse ootama vastaspoole nõusolekut, mida aga ühel või teisel põhjusel ei tule, mille tulemusel suureneb märkimisväärselt TVK halduskoormus. Tähtaja pikenemine annab pooltele rohkem aega kaaluda, kuidas oma õigusi efektiivsemalt kaitsta ning jõuda omavahel kokkuleppele, vähendades sealjuures ka TVK koormust.

Punktiga 32 muudetakse TvLS § 28 lõikes 2 sätestatud vastuväite esitamise tähtaega kümnelt kalendripäevalt viie tööpäevani. Tähtaja lühendamise aitab kaasa vaidluse võimalikult kiirele lahendamisele näiteks olukorras, kus määratud istung või kirjalik tähtaeg saabub enne vastaspoolele antud avalduse tagasivõtmisele vastuväite esitamise tähtaega (10 kalendripäeva), mille tulemusel tuleb omakorda istungeid edasi lükata ning millega kaasneb palju ebavajalikku bürokraatiat. Enamikel juhtudel vastaspool avalduse tagasivõtmise puhul ei vasta, mistõttu aitaks tähtaja lühenemine kaasa menetluste kiiremale lõpetamisele.

Punktiga 33 täiendatakse TvLS § 30 lõikega 4, mis reguleerib käimasolevas menetluses uute nõuete esitamist ja menetlusse võtmist. Lõige näeb ette, et menetluse käigus esitatavad uued nõuded võetakse menetlusse käimasolevas menetluses ning uusi nõudeid ei eraldata eraldiseisvaks menetluseks. Praegu eraldatakse uued nõuded tihti uueks töövaidlusasjaks, mille tulemusena suureneb halduskoormus ja bürokraatia, lisaks tähendab lisanduv menetlus

lisaressursikulu menetluse osapooltele. Kui tegu on sisuliselt sama töövaidlusasjaga, siis edaspidi peaks kõik kaasuvad nõuded lahendama ühe menetluse käigus.

Punktiga 34 jäetakse TvLS § 32 lõikest 1 välja sõnad „juhataja või sekretäri“. Nimelt on praeguseks TVK sekretäri ametinimetus muutunud (sekretäri asemel dokumendihalduse spetsialist). Lisaks ei kasuta ükski komisjon seda praktikat, s.o et dokumendihalduse spetsialist määrab pooltele tähtaja, seega muudetakse säte ajakohaseks.

Punktiga 35 asendatakse § 32 lõikes 2 pärast sõnu „mõjuv põhjus“ olev sõna „ja“ sõnaga „või“. TvLS § 32 kehtiva lõike 2 sõnastuse kohaselt saab TVK juhataja võtta vastunõude põhinõudega ühisesse menetlusse üksnes juhul, kui samal ajal esinevad järgmised põhjused: vastunõude õigel ajal esitamata jätmiseks oli mõjuv põhjus ja vastunõude ühisesse menetlusse võtmine on TVK arvates töövaidlusasja lahendamise huvides ning mõistlik. Menetlusökonoomia seisukohast ei peaks nõudma mõlema eelduse esinemist, vaid TVK juhataja peaks saama hilinend vastunõude menetlusse võtta ka siis, kui nõude ja vastunõude menetlemine on asja lahendamise huvides ja mõistlik, sest menetluse seis/staadium võimaldab nende õige ja kiire läbivaatamise, kuid vastaspoolel mõjuvat põhjust hilinemiseks ei olnud (näiteks juhtudel, kui vastunõue esitatakse pärast komisjoni määratud vastamise tähtaega, aga enne komisjoni istungit).

Punktiga asendatakse ka TvLS § 49 lõikes 1 pärast sõna „koormav“ olev sõna „ja“ sõnaga „või“. TvLS § 49 kehtiva lõike 1 kohaselt võib tunnistaja vastata kirjalikult TVK esitatud küsimusele komisjoni määratud tähtaja jooksul vaid siis, kui samaaegselt on täidetud järgmised tingimused:

- 1) istungile ilmumine on tunnistajale ebamõistlikult koormav;
- 2) kirjaliku ütluse andmine on komisjoni hinnangul küsimuse sisu ning tunnistaja isikut arvestades tõendamiseks piisav.

Kuna mõlema tingimuse koosesinemise nõue on vastuolus TVK eesmärgiga menetleda töövaidlusi võimalikult kiirelt ja lihtsalt ning ei ole ka teisiti põhjendatav, siis nähakse muudatusega ette, et tunnistaja võib TVK esitatud küsimustele vastata komisjoni määratud tähtaja jooksul, kui esineb vähemalt üks eelnimetatud tingimustest.

Punktiga 36 muudetakse § 32 lõike 3 teist lauset, mis reguleerib vastunõude menetlusse võtmist, s.t TVK juhataja võtab selle menetlusse käimasolevas töövaidlusasjas. Praegu registreeritakse see uue töövaidlusasjana, mis hiljem liidetakse esialgse töövaidlusasja juurde. Muudatus aitab ära hoida avalduste arvu kunstlikku suurendamist ja tarbetut bürokraatiat ning lihtsustab menetlust poolte jaoks.

Vastunõude avaldus peab vastama samadele kriteeriumitele, mis esmane avaldus, sest sisuliselt on vastunõue samasugune töövaidlusavaldus kui esmane avalduski, ainult menetlusökonoomika printsiibist lähtudes vaadatakse avaldus ja vastunõude avaldus koos läbi ühes menetluses, mis omakorda aitab ära hoida tarbetut bürokraatiat ning toob kaasa poolte jaoks menetluse lihtsustumise. Näiteks ei pea edaspidi vastunõude arutamiseks kokku kutsuma eraldi istungit ja töövaidluse saab lahendada ühe istungiga.

Punktiga 37 tunnistatakse TvLS § 32 lõige 4 kehtetuks, sest nõuete tasaarvestuse (sh menetlusliku tasaarvestuse vastuväite lahendamise) kord sätestatakse eraldi TvLS § 59 lõike 2¹ lisamisega.

Punktiga 38 täiendatakse TvLS § 35 lõiget 1 ning nähakse ette, et pooled sõlmivad lepituskokkuleppe kirjalikult kümne tööpäeva jooksul avalduse menetlusse võtmisest arvates, välja arvatud juhul, kui menetlus pikenes objektiivsete asjaolude tõttu. Praegune korraldus ei ole

piisavalt paindlik ega võimalda ettenähtud kümnetööpäevasest ajaraamist üle minna, kuigi keerulisemate lepitusmenetluste puhul oleks lisapaindlikkust vaja nii TVK-le kui ka lepitusmenetluse osapooltele, et tagada lepitusprotsessi õnnestumine.

Punktiga 39 täiendatakse § 35 lõikega 3, mille kohaselt lõpetab TVK määrusega lepitusmenetluse nii lepituskokkuleppe sõlmimise korral kui ka lepitusmenetluse lõppemisel kokkuleppe sõlmimata jätmise tõttu. Praegu ei reguleeri TvLS lepitusmenetluse lõppemist. Samuti täiendatakse seadust põhimõttega, et lepituskokkuleppe sõlmimise määruks määrgitakse lepituskokkuleppe tingimused. Praegu näeb seadus ette küll lepituskokkuleppe sõlmimise võimaluse, kuid ei ole sätestatud, mida lepituskokkuleppe peab sisaldama ning kuidas see kinnitatakse. Kuna töövaidluse lahendamise seadus reguleerib praegu selgelt, kuidas menetlus lõpeb nii otsuse kui ka kompromissi korral, on normitehniliselt põhjendatud sätestada sama täpselt ka lepitusmenetluse lõppemise kord.

Punktiga 40 täiendatakse TvLS § 37 lõiget 2. Edaspidi on TVK-l selgesõnaline kohustus selgitada lisaks töövaidluse asjaoludele välja ka kohalduv õigus.

Rahvusvahelise eraõiguse seaduse²² (REÕS) § 2 lõike 1 kohaselt kuulub juhul, kui seaduse, välislepingu, REÕS-i § 1 lõikes 2 nimetatud Euroopa Liidu määruse või tehingu kohaselt kohaldamisele välisriigi õigus, kohaldab kohus seda sellest sõltumata, kas selle kohaldamist taotletakse või mitte. Kohaldatava välisriigi õiguse sisu teeb kindlaks asja menetlev kohus. Menetleval kohtul on õigus nõuda selleks poolte kaasabi (REÕS § 4 lg 1). Töölepingule kohalduva õiguse välja selgitatamisel kontrollitakse esmalt EL määruste ja muude rahvusvaheliste aktide (õigusabilepingud, konventsioonid) kohaldumist ja sealt tulenevaid kollisiooninorme. Nende puudumisel selgitatakse kohalduv õigus välja REÕS-i ja Rooma I määruse alusel.

TVK-sse ei pöördu oma nõuetega üksnes need töötajad, kes on tööd teinud Eesti Vabariigi territooriumil Eestis registreeritud tööandjale, vaid ka need, kes on tööd teinud välisriigis ja kelle lepingule on kohaldatud või tuleks kohaldada välisriigi õigust. Seega töövaidlusasja menetlust ette valmistades peab TVK juhataja ilma poole taotluseta selgitama välja muu hulgas ka kohalduva õiguse.

Punktiga 41 jäetakse TvLS § 37 lõikest 3 välja viide TVK sekretärile. Muudatuse põhjuseks on asjaolu, et Tööinspektsiooni struktuuris on TVK sekretäri ametinimetuse muutunud (sekretäri asemel kasutatakse ametinimetust dokumendihalduse spetsialist) ning lisaks puudub vajadus viidata seaduse tekstis kellelegi teisele kui TVK juhatajale. Lisaks välditakse sellega tulevikus seaduse muutmise vajadust, kui dokumendihalduse spetsialisti ametinimetust võidakse taas muuta.

Punktiga 42 täiendatakse § 37 lõiget 3 teise ja kolmanda lausega, mis näevad ette, et TVK võib TvLS § 37 lõikes 3 sätestatud menetlustähtaega poole põhistatud avalduse alusel või omal algatusel mõjuval põhjusel pikendada ning menetlustoimingu õigel ajal tegemata jätmise korral kohalduvad TsMS §-s 66 sätestatud tagajärjed.

TsMS § 66 näeb menetlustähtaja kui õigust lõpetava toimega tähtaja järgimata jätmise üldise tagajärjena ette menetlustoimingu tegemise õiguse kaotamise ning erandlikud olukorrad, millal on menetlustoimingu tegemine võimalik ka pärast tähtaja möödumist. Sätte mõte on menetlusosalisi distsiplineerida ning tagada menetluse sujumine ja läbimine mõistliku aja jooksul. Hõlmatud on kõik tähtajalised menetlustoimingud, mh kaebetähtajad, hagile või

²² [RT I 2002, 35, 217](#).

kaebusele vastamise tähtaeg. Menetlustoimingu tegemata jätmise põhjusel (mh menetlusosalise süü puudumine) ei ole iseenesest tagajärje suhtes tähendust. Menetlusosalise esindaja käitumine võrdsustatakse menetlusosalise omaga.²³

Sagedane probleem on olnud see, et TVK määrab vastaspoolele avalduse menetlusse võtmisel küll tähtaja vastamiseks, kuid vastaspool esitab pärast määratud tähtaega (sh nt istungi eelõhtul või vahetult enne määratud istungit) oma seisukoha koos tõenditega, millega ei ole võimalik ei teisel poolel ega ka komisjonil tutvuda. Selle tulemusena tekib üldjuhul ka vajadus istungi aja muutmiseks, mis omakorda pikendab menetlust.

Punktiga 43 jäetakse TvLS § 37 lõikest 4 ära vastaspoole istungile kutsumise korda käsitlev osa, kuna TvLS § 41 lõige 1 juba reguleerib menetlusosaliste istungile kutsumist, mistõttu on tegemist dubleeriva sättega.

Punktiga 44 muudetakse § 38 lõiget 1 ning nähakse ette, et TVK-le esitatud avaldus vaadatakse läbi 45 tööpäeva jooksul alates avalduse menetlusse võtmisest, mitte 45 kalendripäeva jooksul hetkest, kui TVK avalduse sai. Seega muudetakse avalduse läbivaatamise tähtaega 45 kalendripäevalt 45 tööpäevale ning tähtaja kulgemise algusaega. Tähtaja kulgemine peaks algama avalduse menetlusse võtmisest, kuna avalduse saamise järel tuleb otsustada selle menetlusse võtmine kehtiva TvLS § 27 lõike 1 kohaselt kolme tööpäeva jooksul (eelnoõ kohaselt edaspidi 5 tööpäeva jooksul). Kuid kui avalduses esinevad puudused, siis pikeneb avalduse menetlusse võtmine puuduste kõrvaldamiseks antud tähtaja võrra (maksimaalselt 15 päeva) ning töövaidlusasja ei pruugi saada läbi vaadata 45 päeva jooksul alates selle esitamisest. Avalduse läbivaatamise tähtaja sätestamine annab võimaluse arvestada TVK juhatajate puudumistega (nt haigestumised, puhkused) menetluse kestel ilma, et menetluse kestus poolte jaoks oluliselt pikeneks.

Punktiga 45 muudetakse § 38 lõiget 2 nii, et istungi edasilükkamisel oleks objektiivsete asjaolude järgi võimalik uus istung pidada ka hiljem kui 30 kalendripäeva alates eelmise istungi toimumise päevast. Praegune kord on istungi pidamise tähtaja puhul liialt paindumatu. Näiteks esineb olukordi, kus istungil ilmneb, et istung on vaja edasi lükata, aga pooltele ei sobi pakutud uus aeg (nt poolte esindajad täidavad esinduskohustusi kohtus või mujal, pool või tema esindaja on puhkusel jne). Sellisel juhul ei ole võimalik uut istungit määrata 30 kalendripäeva jooksul eelmise istungi toimumisest.

Samuti lisatakse sättesse viide TsMS § 352 lõikele 1, nähes ette, et TVK võib mõjuval põhjusel istungiaja tühistada või seda muuta, samuti istungi edasi lükata. Asja lõpuni arutamata jätmine istungil on lubatud üksnes põhjusel, mis takistab asja istungil lõpuni arutamist. Istungi tühistamise, istungiaja muutmise või edasilükkamise otsuse teeb TVK juhataja viivitamata määrusega²⁴ ja teavitab sellest menetlusosalisi.

Mõjuvaks põhjuseks istungiaja muutmiseks või istungi edasi lükkamiseks saab TsMS § 352 eeskujul pidada eelkõige:

- 1) menetlusosalise istungile ilmutata jäämise takistust, milleks võib olla eelkõige liikluskatkestus, poole ootamatu haigestumine või lähedase ootamatu raske haigus, mille tõttu isik ei saanud hagile vastata või kohtusse ilmuda ega saata kohtusse esindajat;
- 2) olukorda, kui menetlusosalisele ei ole vastaspoole esitatud taotlusest, avaldusest, tõendist või vastuväitest enne kohtuistungit õigel ajal teatatud ning menetlusosaline ei

²³ Kõve, V., jt. Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. Kommenteeritud väljaanne. – Juura, 2017, lk 383.

²⁴ Aktsepteeritav ka TVKi juhataja poolt saadetava kirjaga/e-kirjaga poolte istungieelselt esitatud taotluste lahendamine, vt [RKTKm, 17.01.2012 nr 3-2-1-145-11](#), p 14.

oska vastaspoole esitatu suhtes seetõttu põhistatud ja lõplikku seisukohta võtta. Nimelt tuleb aeg-ajalt istungil ette olukordi, kus alles istungil selgub (kui TVK pooli küsitleb), et poolel võiks olla oma nõuete tõendamiseks vajalikud tõendid olemas, kuid ta ei ole neid seni esitanud. TVK saab sellises olukorras täita selgitamiskohustust ning paluda poolel need esitada ning määrata selleks uue tähtaja ja istungi aja;

3) TVK menetlusnormi rikkumised, sh kvalifitseerimis- ja selgituskohustuse ebapiisav täitmine, mille heastamine eeldab asjaolude ja tõendite esitamiseks uue võimaluse andmist ning uue istungi aja määramist;

4) haigestumine, töölt lahkumine või pikemaajalisem eemalviibimine. Üldjuhul ei saa mõjuvaks põhjuseks pidada TVK juhataja koolitusel osalemist ega lühiajalist puhkust.²⁵

Uus istung asja arutamise jätkamiseks tuleks korraldada menetlusosaliste arvamust mõistlikult arvestades võimalikult kiiresti.

Istungiaja tühistamisega on tegemist siis, kui enne määratud istungi toimumist teatab TVK, et asja arutamist ei toimu. Istung tühistatakse määrusega. Istungiaja tühistamise korral üldjuhul uut istungit ei määrata. Tühistamise põhjuseks võib olla poolte nõustumine kirjaliku menetlusega pärast istungiaja määramist või olukord, kus istung määrati ühe menetlustoimingu tegemiseks, kuid see jääb ära, näiteks tunnistaja ülekuulamise taotlusest loobutakse.

Istungiaja muutmisega on tegemist, kui esineb mõjuv põhjus, miks asja ei saa arutada. Sellisel juhul teeb TVK juhataja määruse, milles esitab asjaolud, mis istungi toimumise välistavad, ja määrab asja arutamiseks uue istungi aja. Kui istungil selgub, et asja ei saa lõpuni arutada selle tõttu, et asja arutamiseks ei ole vajalikke asjaolusid välja selgitatud, võib istungi edasi lükata. Kui istungiaja muutumise või edasilükkamise otsus tehakse teatavaks istungil, võib TVK vormistada selle ka protokollilise määrusega.

Punktiga 46 täpsustatakse TvLS § 40 pealkirja, jättes välja sõna „rahaliste“. Tegemist on tehnilist laadi muudatusega. Kehtiv TvLS § 40 reguleerib rahaliste nõuete kirjalikku menetlust, kuid eelnõuga laiendatakse kirjaliku menetluse kasutamise võimalusi nii, et TvLS § 40 reguleerib edaspidi kirjalikku menetlust tervikuna (sh kirjalik menetlus TVK juhataja omal algatusel või poole taotlusel, kui vaidluse asjaolud on selged ning poole isiklik ilmumine avalduse aluseks olevate asjaolude selgitamiseks ei ole vajalik).

Punktiga 47 muudetakse TvLS § 40 lõiget 1. TVK juhataja võib kas omal algatusel või poole taotlusel menetleda kirjalikus menetluses töösuhtest tulenevaid nõudeid, kui vaidluse asjaolud on selged ning poolte isiklik ilmumine avalduse aluseks olevate asjaolude selgitamiseks ei ole TVK hinnangul vajalik. Kirjaliku menetluse algatamiseks piisab ühe poole taotlusest, kuid teise poole kirjaliku menetlusega mittenõustumisel vaadatakse töövaidlusasi läbi istungil. Samuti vaadatakse töövaidlusasi läbi istungil, kui TVK juhataja otsustab asja menetleda kirjalikus menetluses, kuid üks või mõlemad pooled ei ole sellega nõus (TvLS §40 lg 3).

Kehtiva seaduse kohaselt on TVK juhatajal ainuisikuliselt võimalik kirjalikus menetluses lahendada praegu üksnes rahalisi nõudeid kuni 6400 euro ulatuses või rahuldada avalduse, kui vastaspool nõuet tunnustab. Ülejäänud juhtudel peab kogunema kolmeliikmeline komisjon ning asja arutatakse istungil. Olukorras, kus avaldaja on piisava põhjalikkusega toonud välja nõude eseme ja alused, lisanud vajalikud tõendid ning vastaspool saanud võimaluse esitada omapoolsed seisukohad kirjalikult ja on seda ka teinud (sh lisanud oma väidete kinnitamiseks tõendid), ei ole asja istungil arutamine sageli enam vajalik. See tähendab, et istung ei anna asja arutamiseks lisandväärtust, vaid tekitab nii komisjonile kui ka pooltele vaid ajalise ja rahalise

²⁵ Kõve, V., jt. Tsiviilkohtumenetluse seadustik II. Kommenteeritud väljaanne. – Juura, 2017, lk 301 ja 302.

lisakulu. Seega oleks menetlusökonoomia seisukohalt mõistlik, kui TVK saaks poolte taotlusel või omal algatusel arutada asja kirjalikus menetluses. Selline lähenemine aitab kaasa asja kiirele, lihtsale ja võimalikult väikeste kuludega menetlusele, mis on ka TVK peamisi eesmärgi.

TVK saab ja peab kirjaliku menetluse määramisel selgitama pooltele nende õigusi ja kohustusi, sh võimalust asja arutamiseks istungil, kui pooled seda siiski hiljem soovivad või kui TVK peab seda vajalikuks. Oluline on ka TVK-del tagada, et pooled teaksid ja mõistaksid TvLS § 40 lg-s 5 sätestatud õigust keelduda kirjalikust menetlusest. Seda saab TVK juhataja selgitada oma selgitamiskohustuse täitmise raames.

Põhiseaduspärasuse analüüs

Kavandatud muudatus puudutab menetlusosalise õigust olla ära kuulatud ja osaleda oma asja arutamisel. PS § 24 lg 2 kohaselt on igaühel õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. Kuigi TVK ei ole kohus PS § 24 tähenduses, on selles sättes väljendatud ära kuulumisõiguse põhimõte asjakohane ka PS §-dest 14 ja 15 tuleneva tõhusa õiguskaitse ja ausa menetluse õiguse sisustamisel kohtueelses töövaidlusmenetluses. PS kommenteeritud väljaandes on selgitatud, et asja arutamisenä PS § 24 lg 2 tähenduses tuleb mõista eelkõige suulises, aga ka kirjalikus vormis osalemist menetluses ning juuresoleku õiguse üheks olulisemaks aspektiks on õigus olla ära kuulatud. Kuna selle õiguse tagamine eeldab tavapäraselt asja arutamist suulises menetluses, kujutab kirjalik menetlus endast põhimõtteliselt PS § 24 lg-s 2 sätestatud õiguse riivet. Samas võib selline riive olla õigustatud menetlusökonoomia kui põhiseaduslikku järku õigusväärtusega, arvestades seejuures isikule tagatud menetluslikke garantiisid.²⁶

Muudatusel on legitiimne eesmärk, milleks on töövaidluste kiire, lihtne ja võimalikult väikeste kuludega lahendamine ning menetlusressursi otstarbekas kasutamine. Kui vaidluse asjaolud on selged, pooled on saanud esitada oma seisukohad ja tõendid kirjalikult ning nende isiklik ilmumine ei ole asjaolude selgitamiseks vajalik, ei pruugi istungi korraldamine anda asja lahendamisele täiendavat sisulist väärtust. Menetlusökonoomiat on ka Riigikohus käsitanud põhiseaduslikku järku õigusväärtusena.

Meede on sobiv, kuna kirjaliku menetluse kasutamine võimaldab vältida istungi ettevalmistamise ja läbiviimisega kaasnevat aja- ja ressursikulu ning aitab seega kaasa töövaidluste kiiremale ja vähem kulukale lahendamisele. Meede on ka vajalik, kuna istungi korraldamine kõigis töövaidlustes sõltumata asja keerukusest ja sellest, kas asja lahendamiseks vajalikud asjaolud, seisukohad ja tõendid on juba kirjalikult esitatud, tooks kaasa täiendava aja- ja ressursikulu ka juhul, kui suuline arutamine ei aitaks asja lahendamisele kaasa.

Meede on mõõdukas, sest kirjaliku menetluse kasutamine on piiratud juhtudega, kus vaidluse asjaolud on selged ning poolte isiklik ilmumine asjaolude selgitamiseks ei ole TVK juhataja hinnangul vajalik. Eelkõige vähendab riive intensiivsust asjaolu, et menetlusosalisel säilib võimalus esitada oma seisukohad ja tõendid kirjalikult. Kõige olulisema menetlusliku tagatisena säilib pooltel TvLS § 40 lg 3 kohaselt õigus kirjaliku menetlusega mitte nõustuda, mille korral tuleb töövaidlusasi läbi vaadata istungil. TVK peab seejuures oma selgitamiskohustuse raames tagama, et pooled teavad ja mõistavad oma õigust kirjalikust menetlusest keelduda. Seega ei saa asja lahendada kirjalikus menetluses poole tahte vastaselt ning pooltele säilib võimalus nõuda suulist ära kuulamist.

²⁶ https://pohiseadus.ee/sisu/3495/paragrahv_24

Arvestades ühelt poolt menetlusökonoomia ja töövaidluste kiire lahendamise eesmärki ning teiselt poolt asjaolu, et kirjaliku menetluse kasutamisele on seatud sisulised eeldused ja poolele säilib õigus nõuda asja arutamist istungil, ei ole menetlusõiguste riive ülemäärane ning piirang on proportsionaalne.

Punktiga 48 asendatakse paragrahvi 40 lõike 4 teises lauses sõnad „täiendavad nõuded“ sõnadega „täiendatud nõuded“. Tegemist on tehnilise muudatusega, mis on seotud eelnõuga § 43 lõikes 5 tehtava muudatusega, kus kasutatakse väljendit „täiendatud nõuded“. Seega on muudatus vajalik sõnastuste ühtlustamiseks.

Punktiga 49 muudetakse TvLS § 41 lõiget 1, mille kohaselt TVK istungi ajast ja kohast teavitamiseks toimetakse kutsed menetlusosalistele kätte. Praegu on seaduse tasandil reguleerimata, kas TVK istungi kutsed tuleb toimetada kätte või piisab kutse teatavakstegemisest. Kättetoimetamise nõue tagab, et menetlusosaline on teadlik istungi toimumise ajast ja kohast ning istungeid ei tule menetlusosaliste puudumiste tõttu pidevalt edasi lükata, nagu juhtub praegu. Kättetoimetamisele kohaldatakse tulenevalt TvLS §-st 24 TsMS-is menetluskohustuslike kättetoimetamise kohta sätestatut. Vastaspooles saadetakse ka avaldus ja selle lisade ära kirjad. Kui avalduse menetlusse võtmise määruks on kirjas, et määruks on ühtlasi käsitatav ka kutsena, siis ei ole vaja eraldi dokumendina kutset vormistada.

Punktiga 50 muudetakse TvLS § 42¹ lõiget 1 ning nähakse ette võimalus, et ka TVK liige saab osaleda istungil video vahendusel reaalajas mujal kui TVK istungisaalis, mida praktikas kasutataksegi, kuid mida kehtivas TvLS-is selgesõnaliselt selliselt reguleeritud pole. See aitab kokku hoida ka komisjoni kulusid – näiteks saab TVK juhataja, kelle tööpiirkond on Tartus, pidada Tallinnas toimuvat istungit ilma et peaks füüsiliselt viibima Tallinnas asuvas istungisaalis, vaid saab seda teha videosilla vahendusel eemalt. Ka TVK kaasistuja, kes peaks kohale tulema vaid üheks istungiks, kuid kellel pole võimalik füüsiliselt istungisaalis viibida, saaks samuti osaleda videosilla vahendusel.

Kõik istungil video vahendusel osalevad isikud peavad tagama, et neil on video teel osalemiseks piisava kvaliteediga ja katkematu internetiühendus. Kui video teel peetava istungi jooksul siiski esineb tõrkeid ning seetõttu ei ole tagatud näiteks poolte PS §-st 24 tulenev õigus olla ära kuulatud, siis lepatakse kokku uus istung, vajadusel kohapeal.

Punktiga 51 täiendatakse TvLS-i §-ga 42², mis näeb ette tagaseljaotsuse tegemise võimaluse TVK menetluses. Kehtiva TvLS 42 lõike 6 kohaselt, kui isik, kelle vastu nõue oli esitatud, ei ilmu istungile mõjuva põhjuseta või on esitanud kirjaliku nõusoleku avalduse läbivaatamiseks tema kohalolekuta, võib TVK vaadata avalduse läbi tema kohalolekuta. Vaidlusi, kus vastaspool tema vastu esitatud nõudele ei vasta ega ilmu istungile, on rohkelt, kuid praegu kehtiva korra kohaselt peab sellisel juhul TVK hindama, kas avalduses nimetatud faktilised asjaolud on tõendatud, mis on vägagi ajamahukas. Lisaks peab avaldaja, kelle nõuded rahuldati, ootama veel vähemalt 30 kalendripäeva (kui otsust ei õnnestu vastaspooles kohe kätte toimetada või see ei õnnestu muul viisil kui Ametlike Teadannete vahendusel, siis oluliselt kauemgi) otsuse jõustumist. See võib ka lihtsamate vaidluste puhul venitada TVK menetlust ebamõistlikult. Samas on kohtumenetluses võimalik eelkirjeldatud situatsioonis teha tagaseljaotsus, mis tähendab avalduse rahuldamist veendumata faktiliste asjaolude tõendatuses ning sellisel juhul tunnistatakse otsus üldjuhul viivitamata täidetavaks.

Tagaseljaotsuse tegemise lubamine TVK menetluses aitab täita TVK-le seatud eesmärki lahendada asi võimalikult lihtsalt, odavalt, kiirelt, kvaliteetselt ja efektiivselt. TVK tagaseljaotsuse tegemise tulemusena saab avaldaja oma õigustele tõhusama ja kiirema

lahenduse, kuid samal ajal ei jää vastaspool ilma õigusest tagaseljaotsus vaidlustada ja pöörduda asja hagimenetluse korras läbivaatamiseks kohtusse või esitada mõjuval põhjusel taotlus menetluse taastamiseks TVK-s. Seega on tegemist ühe praktilise meetmega, mis aitaks tulla toime TVK-de järjest suureneva töökoormusega ning võimaldaks paremini täita seadusandja eesmärki lahendada töövaidlusi lihtsalt, kiiresti ja kulutõhusalt, sealjuures menetlusosaliste õigusi kahjustamata.

Tsiviilkohtumenetluses reguleerib tagaseljaotsuse tegemise võimalust TsMS § 407. TsMS 44. peatükis (kus asub ka viidatud § 407) on silmas peetud asja õige, kuid mõistliku aja jooksul ja mõistlike kuludega lahendamise põhimõtet (TsMS § 2) ning see on mõeldud eelkõige distsiplineerima menetlusosalisi täitma kohtu korraldusi ning mitte takistama oma tegemata jätmistega asja lahendamist ühe või teise poole kasuks.²⁷ Tagaseljaotsus tähendab kohtuotsust, mille puhul kohus rahuldab õiguslikult põhjendatud hagi, hindamata, kas hagiavalduses nimetatud faktilised asjaolud on tõendatud või mitte.²⁸

Siiski on oluline rõhutada, et tagaseljaotsuse tegemine on kohtu õigus, mitte kohustus ning keeruliste õigusküsimuste puhul tuleb eelistada asja sisulist lahendamist. Õiguslikult põhjendamata hagi peab kohus ka hagile vastamata jätmise korral jätma rahuldamata, mitte tegema tagaseljaotsust. Hagi õigusliku põhjendatuse hindamisel saab lähtuda üksnes kostjale kättetoimetatud hagiavalduses esitatud asjaoludest ning kohus ei saa tagaseljaotsuse tegemisel hinnata tõendeid, tagaseljaotsusega ei või rahuldada nõuet, mida tavaotsusega õiguslikult ei rahuldataks. Lisaks ei näe seadus ette võimalust, et tagaseljaotsus võiks olla õiguslikult vähem põhjendatud kui tavaline kohtuotsus. Kõigi nende asjaoludega tuleb arvestada ka TVK menetluses tagaseljaotsuse rakendamisel.

Lõike 1 kohaselt võib TVK avaldaja nõusolekul avalduse tagaseljaotsusega rahuldada avalduses märgitud ja asjaoludega õiguslikult põhjendatud ulatuses, kui vastaspool, kellele töövaidluskomisjon on määranud vastamise tähtaja, ei ole tähtaegselt vastanud või istungile ilmunud, isegi kui avaldus toimetati kätte avalikult. Lõige 1 sätestab seega tagaseljaotsuse tegemise eeldused, s.t tagaseljaotsuse saab komisjon teha avalduses märgitud ja asjaoludega õiguslikult põhjendatud ulatuses vaid olukorras, kus avaldaja on selleks andnud nõusoleku, ning vastaspool, kellele TVK on määranud vastamise tähtaja, ei ole tähtaegselt vastanud või istungile ilmunud, isegi kui avaldus toimetati kätte avalikult. Sel juhul loetakse avaldaja esitatud faktilised väited vastaspoole poolt omaksvõetuks. Sätte eeskujuks on TsMS § 407 lõige 1.

Lõike 2 kohaselt võib TVK teha tagaseljaotsuse istungit pidamata. Sätte eeskujuks on TsMS § 407 lõige 3.

Lõige 3 sätestab tingimused, mille esinemisel ei või tagaseljaotsust teha. Sätte eeskujuks on TsMS § 407 lõige 5. Tagaseljaotsust ei või teha juhul, kui:

- 1) vastaspoolele anti avaldusele vastamiseks ilmselt liiga lühike tähtaeg;
- 2) vastaspoolele ei teatatud avaldusele vastamata jätmise tagajärgedest;
- 3) avalduse menetlusse võtmisel on rikutud TvLS §-de 26 ja 27 nõudeid;
- 4) vastaspool on teatanud TVK-le mõjuvast põhjusest avaldusele vastamata jätmiseks ja on seda põhistanud pärast avaldusele vastamiseks määratud tähtaja möödumist, kuid enne tagaselja otsuse tegemist;
- 5) istungile ilmunud jäänud vastaspool ei kutsunud istungile õigel ajal või kutses ei ole selgitatud istungilt puudumise tagajärgi või kui on eiratud muid istungile kutsumise nõudeid;

²⁷ Kõve, V., jt. Tsiviilkohtumenetluse seadustik II. Kommenteeritud väljaanne. – Juura, 2017, lk 822.

²⁸ Samas lk 824.

- 6) vastaspool on teatanud TVK-le istungile ilmutata jätmise mõjuvast põhjusest ja on seda põhistanud;
- 7) vastaspool oli nõus asja lahendamisega kirjalikus menetluses või asja lahendamisega tema osavõtuta.

Lõige 4 sätestab, et kui avaldaja on nõus tagaseljaotsuse tegemisega, kuid avaldus ei ole avalduses märgitud ulatuses ja asjaoludega õiguslikult põhjendatud, teeb TVK otsuse, millega jätab avalduse rahuldamata. Õiguslik põhjendus sisaldab faktiliste asjaolude pinnalt tehtud õiguslikke järeldusi – selget seisukohta, millised nõude eelduseks olevad tingimused ei ole täidetud ja miks, seega avaldaja peab läbi faktiliste asjaolude tegema TVK-le oma nõude usutavaks.

Lõiked 5–10 näevad ette menetluse taastamise ja tagaseljaotsuse vaidlustamise korra. Nimelt kui tsiviilkohtumenetluses on poolel, kelle suhtes tagaseljaotsus tehti, õigus esitada kaja (TsMS § 415) ja taotleda menetluse taastamist, siis TVK menetluses on vastaspoolel õigus 30 kalendripäeva jooksul tagaseljaotsuse kättetoimetamisest või avalikul kättetoimetamisel alates päevast, kui vastaspool sai tagaseljaotsusest või selle täitmiseks algatatud täitemenetlusest teada, taotleda otsuse teinud TVK-lt menetluse taastamist ja asja sisulist läbivaatamist. Taotluse saab esitada üksnes olukorras, kus vastaspoole tegevusetus, mis oli tagaseljaotsuse tegemise aluseks, oli tingitud mõjuvast põhjusest, milleks loetakse eelkõige liikluskatkestust, poole ootamatut haigestumist või lähedase ootamatut rasket haigust, aga ka muid kaalukaid põhjuseid. Oma haigust tuleb põhistada tõendiga, millest nähtub, et haigust saab lugeda takistuseks hagile vastamast või istungile ilmutamast. Sellise tõendi puudumisel on võimalikud ka muud usutavad tõendid.

Menetluse taastamisega kaasneb tagaseljaotsuse tühistamine ning menetlus jätkub olukorras, milles see oli enne tagaseljaotsuse põhjustanud toimingute tegemata jätmist. TVK taastab menetluse määrusega ning määrab asja arutamiseks istungi. Kui menetluse taastamist taotlenud pool taastatud menetluses istungile ei ilmu ja tema vastu tehakse uus tagaseljaotsus, ei ole tal enam õigust menetluse taastamise taotlust esitada ja tal tuleks otsuse vaidlustamiseks pöörduda TvLS §-s 58 reguleeritud korras kohtusse ning taotleda töövaidlusasja hagimenetluse korras läbivaatamist.

Kui TVK ei rahulda vastaspoole taotlust menetluse taastamiseks, on taotluse esitanud poolel õigus pöörduda sama töövaidlusasja läbivaatamiseks kohtusse 30 kalendripäeva jooksul asjakohase TVK määruse saamisest.

Põhiseaduspärasuse analüüs

Tagaseljaotsuste regulatsioon riivab eelkõige PS § 15 esimesest lausest tulenevat kohtusse pöördumise õigust ning sellega seotud tõhusa õiguskaitse põhimõtet. Riive seisneb selles, et isiku võimalus saada tema õigusi puudutavas asjas sisuline kohtulik läbivaatus lükkub edasi olukorras, kus TVK on tema suhtes teinud tagaseljaotsuse. Samuti puudutab regulatsioon PS § 24 lg 2, mille kohaselt on igaühel õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. Kuigi töövaidluskomisjon ei ole kohus PS § 24 mõttes, on PS § 24 lg 2 aluseks olev menetluslik põhimõtte oluline ka kohtueelses õiguskaitsemenetluses, eriti arvestades seda, et TVK otsuse saab edasi viia kohtusse. Lisaks tuleb arvestada menetlusosalise õigust olla ära kuulatud. Tagaseljaotsuse puhul tehakse otsus just seetõttu, et üks menetlusosaline ei ole menetluses aktiivselt osalenud. Seega on tegemist teadliku menetlusliku erandiga tavapärasest põhimõttest, mille kohaselt peab isikul olema võimalus tema vastu esitatud nõudele vastata ja esitada oma seisukohad.

Riive ei seisne siiski selles, et isikult võetakse lõplikult ära kohtusse pöördumise õigus. Eelnõu § 42² lg 10 kohaselt on vastaspoolel juhul, kui TVK ei taasta menetlust, õigus pöörduda sama töövaidlusasja läbivaatamiseks kohtusse 30 kalendripäeva jooksul. Seega on tagaseljaotsuse näol tegemist eelkõige menetlusliku mehhanismiga, mis muudab õiguskaitse saamise järjestust ja tingimusi, mitte kohtusse pöördumise õiguse täieliku äravõtmisega.

Muudatuse eesmärk on tagada TVK menetluse mõistlik kestus, menetlusökoonoomia ning vältida olukorda, kus ühe poole põhjendamatu passiivsus takistab teise poole õiguste makspanekut. Seega on meetmel kaks omavahel seotud eesmärki:

- menetluse kiirendamine ja kulude vähendamine;
- TVK töökoormuse vähendamine ning menetluse efektiivsemaks muutmine.

Need on legitiimsed eesmärgid. Riigil on õigus korraldada õiguskaitseüsteemi viisil, mis võimaldab lahendada vaidlusi mõistliku aja ja kuluga ning vältida olukorda, kus menetlusosalise tegevusetus põhjustab põhjendamatuid viivitusi. Eriti kaalukas on eesmärk tagada töövaidluste kiire lahendamine, kuna töövaidlused puudutavad sageli isiku elatist ja sissetulekut ning nõude kiire lahendamine võib olla töötaja jaoks olulise tähtsusega.

Meede peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv ehk selle kasutamine peab aitama kaasa taotletava eesmärgi saavutamisele. Kui vastaspool ei vasta ega ilmu istungile, ei pea TVK tagaseljaotsuse puhul korraldama tavapärasest tõendite kontrollimist ulatuses, mis oleks vajalik tavalise otsuse tegemiseks. See võib vähendada menetlusele kuluvat aega. Samuti võimaldab tagaseljaotsus teha otsuse olukorras, kus vastaspoole tegevusetuse tõttu ei ole vaidluse lahendamiseks vaja läbi viia täismahus menetlust. Seega võib tagaseljaotsuse võimalus aidata kaasa menetluse kiirendamisele ja TVK töökoormuse vähendamisele.

Meetme vajalikkuse hindamisel tuleb arvestada, et TVK-s menetluse kiirendamise eesmärki oleks põhimõtteliselt võimalik saavutada ka muude menetluslike meetmetega, kuid need ei võimaldaks saavutada sama eesmärki sama tõhusalt. Olukorras, kus vastaspool jätab talle määratud tähtaja jooksul avaldusele vastamata ega ilmu istungile, peab TVK kehtiva regulatsiooni kohaselt vaatamata vastaspoole täielikule tegevusetusele hindama avalduses esitatud faktiliste asjaolude tõendatust. See eeldab tavapärasest ulatuslikumat menetlust ning võib pikendada asja lahendamise aega ka juhul, kui vastaspool ei ole oma menetlusõigusi tegelikult kasutanud. Üksnes menetlustähtaegade lühendamine või muude vastamata jätmisega kaasnevate menetluslike tagajärgede sätestamine ei võimaldaks sellises olukorras menetlust samas ulatuses lihtsustada. Tagaseljaotsuse võimaldamine seevastu võimaldab lahendada asja olukorras, kus vastaspool on jätnud talle antud võimaluse kasutada oma menetlusõigusi kasutamata, ilma TVK peaks selle tõttu läbi viima täismahus menetlust. Samal ajal on kavandatavas regulatsioonis ette nähtud mitmed tagatised vastaspoole menetluslike õiguste kaitseks, sealhulgas keeld teha tagaseljaotsust juhul, kui vastaspoolele anti vastamiseks ilmselgelt liiga lühike tähtaeg või talle ei teatatud vastamata jätmise tagajärgedest, samuti võimalus mõjuva põhjuse korral menetlust taastada ning menetluse taastamata jätmise korral pöörduda asja läbivaatamiseks kohtusse. Seetõttu on tagaseljaotsuse regulatsioon vajalik, et saavutada töövaidluste kiirema ja tõhusama lahendamise eesmärk olukordades, kus pool väldib menetluses osalemist, viisil, mida üksnes vähem intensiivsete menetluslike meetmetega ei oleks võimalik samaväärselt saavutada.

Kavandatav meede on mõõdukas, kuna tagaseljaotsuse tegemisega kaasnevat vastaspoole menetlusõiguste riivet tasakaalustavad mitmed regulatsioonis ette nähtud menetluslikud tagatised. Tagaseljaotsuse tegemine võimaldab ühelt poolt tagada avaldajale kiirema ja tõhusama õiguskaitse ning vältida olukorda, kus vastaspoole tegevusetus põhjustab töövaidluse

põhjendamatut venimist. See on oluline eelkõige töövaidlustes, kus vaidluse kiire lahendamine võib olla menetlusosalise jaoks olulise tähtsusega. Teiselt poolt võib tagaseljaotsuse tegemine riivata vastaspoole menetluslikke õigusi, kuna otsus võidakse teha olukorras, kus vastaspool ei ole esitanud oma seisukohti ega tõendeid ning avaldaja esitatud faktilised väited loetakse vastaspoole poolt omaksvõetuks. Riive ei ole siiski ebarproportsionaalne, kuna tagaseljaotsuse tegemine ei ole töövaidluskomisjoni kohustus, vaid võimalus. Lisaks saab tagaseljaotsuse teha üksnes avaldaja nõusolekul ning üksnes avalduses märgitud ja asjaoludega õiguslikult põhjendatud ulatuses. See tähendab, et vastaspoole tegevusetus ei anna iseenesest alust avaldaja nõude rahuldamiseks, vaid TVK peab hindama, kas esitatud asjaoludest tuleneb õiguslik alus nõude rahuldamiseks. Samuti ei või tagaseljaotsust teha juhul, kui vastaspoolele anti avaldusele vastamiseks ilmselt liiga lühike tähtaeg, talle ei teatatud vastamata jätmise tagajärgedest, avalduse menetlusse võtmisel või istungile kutsumisel rikuti seaduse nõudeid või vastaspool on teatanud ja põhistanud mõjuva põhjuse, mis takistas tal menetluses osalemist. Vastaspoole õiguste kaitseks on ette nähtud ka võimalus taotleda mõjuva põhjuse olemasolu korral menetluse taastamist. Menetluse taastamisel tagaseljaotsus ei jõustu ega ole täidetav ning menetlus jätkub olukorras, milles see oli enne tagaseljaotsuse tegemise aluseks olnud toimingute tegemata jätmist. Kui TVK menetlust ei taasta, on vastaspoolel omakorda õigus pöörduda asja läbivaatamiseks kohtusse. Seega ei võta tagaseljaotsuse regulatsioon vastaspoolelt lõplikult võimalust saada oma asi kohtulikult läbi vaadatud, vaid näeb ette menetlusliku korra, mille kaudu saab vastaspool oma õigusi kaitsta ka pärast tagaseljaotsuse tegemist. Arvestades ühelt poolt töövaidluse kiire ja tõhusa lahendamise eesmärki ning teiselt poolt tagaseljaotsuse tegemisele ja selle vaidlustamisele seatud menetluslikke piiranguid ja tagatisi, ei kaalu vastaspoole menetlusõiguste riive üles avaldaja õigust saada oma nõudele tõhus ja õigeaegne lahendus. Meedet saab seetõttu pidada mõõdukaks.

Punktiga 52 muudetakse TvLS-i § 43 lõiget 2 punkti 1 selliselt, et TVK juhatajal on istungi alguses enne töövaidlusasja sisulist arutamist kohustus kindlaks teha kõik istungist osavõtvad isikud ning nende isikusamasuse. Istungist osavõtvate isikute all mõeldakse eelkõige menetlusosalisi, poolte esindajaid, tunnistajaid ja tõlke. Istungist osavõtvate isikute all ei mõelda näiteks vaatlejaid, kes ei ole menetlusega seotud. Kehtiva korra kohaselt on kohustus teha kindlaks ja veenduda vaid istungile kutsutud isikute isikusamasuses. Kuna näiteks tunnistajaid ja tõlke TVK poolt istungile ei kutsuta, vaid kaasatakse poolte poolt, siis puuduvad hetkel TVK-l hoovad veendumaks, et tunnistaja on tõepoolest see, kes ta väidab end olevat. Muudatus on kantud juhtumitest, kus tunnistaja või tõlk keeldub istungil avaldamast oma nime ning esitamast isikut tõendavat dokumenti, mistõttu ei ole võimalik veenduda menetlusosalise isikusamasuses.

Punktiga 53 muudetakse TvLS § 43 lõiget 5, jättes välja viite nõuetest osaliselt või täielikult loobumise kohta. Nimelt täiendatakse TvLS-i §-ga 28¹, mis reguleerib nõudest loobumise korda, seega oleks tegemist dubleeriva sättega. Edaspidi viitab säte TvLS § 29 lõikele 1, mis täpsustab avalduses esitatud nõude täiendamise korda. Teises lauses kasutatakse väljendi „täiendavad nõuded“ asemel „täiendatud nõuded“. Uus sõnastus on täpsem, kuna täiendatakse juba esitatud nõudeid, mitte ei esitata täiendavaid nõudeid.

Punktiga 54 jäetakse TvLS § 43 lõikest 8 välja viide TVK otsuse teatavakstegemise kellaajale. Kehtiva sätte kohaselt tuleb TVK juhatajal pärast töövaidlusasja sisulist arutamist teatada pooltele otsuse teatavakstegemise kuupäev, kellaeg ja viis. Praktikas on kellaeg osutunud liialt detailseks tingimuseks ning otsuse tegemise aja reguleerimine kuupäeva tasandil annaks TVK-le suurema vabaduse oma tööd korraldada ning lihtsustaks oluliselt dokumendihalduri tööd. Sama põhimõtte kehtib ka TsMS-is, mille kohaselt piisab, kui kohus teatab kohtuotsuse teatavakstegemise kuupäeva (avalikult teatavaks tegemise päev).

Punktiga 55 muudetakse TvLS § 44 lõiget 3, lisades viite TsMS § 33 lõikele 1 ja välistades TsMS § 277 lõike 4 teises lauses nimetatud ekspertiisi määramise võimalus TVK menetluses.

Kuigi TvLS viitab TsMS §-le 277, mis käsitleb dokumendi ehtsuse vaidlustamist ja võltsituse kontrollimiseks ekspertiisi määramist kohtu poolt, siis teoreetiliselt saaks seda TVK küll määrata, aga praktikas mitte. Takistuseks on nii ebaselgus kulude kandmises (TsMS § 143, mille kohaselt kohus võib määrata ekspertiisi tegemiseks ettemaksu tasumise kohustuse taotluse esitanud poolele või mõista hiljem selle menetluskuluna välja, mida TVK aga teha ei saa) kui ka menetluse kiirus ja lihtsus, millele vastandub ekspertiisi määramise korral menetluse peatamise/istungi edasilükkamise vajadus.

TvLS loomisel sooviti ette näha lihtsustatud menetluskord, et inimestel oleks võimalik saavutada kiirelt ja tõhusalt õigusrahu, mistõttu ei ole võimalik kõiki kohtumenetluses ette nähtud põhimõtteid täies mahus kohaldada. Ka TvLS-i seletuskirjas selgitatakse TvLS § 44 lõike 3 kohta, et tõendite esitamise sätete kohaldamisel tuleb silmas pidada TVK menetluse lihtsust ja kiirust. Seega TsMS §-le 277 viitamine TvLS-is täidab eelkõige seda eesmärki, et anda poolele õigus dokumendi ehtsus vaidlustada ja dokumendi võltsitust põhistada ning võimaldada vaidlusorganil vaidlustatud dokument jätta otsuse tegemisel arvestamata. TVK menetluse eesmärki ja senist kogemust arvesse on mõistlik jätkata TVK-de senist tegevust ja mitte võimaldada ekspertiisi määrata TVK menetluses.

Punktiga 56 täiendatakse TvLS § 45 lõikega 4¹. Muudatus haakub eelnõuga kavandatud TvLS § 37 lõike 2 täiendamisega, millega nähakse ette TVK kohustus selgitada välja kohalduv õigus.

Eelnõu § 45 lõike 4¹ eeskujuks on TsMS § 234, mille eesmärk on tagada, et kohtud ja menetlusosalised saaksid aru nende kohustuste vahekorrad välisriigi ja rahvusvahelise õiguse ning tavaõiguse sisu kindlakstegemisel ning et kohus ei peaks tegema ülemääraseid pingutusi välisriigi õiguse, rahvusvahelise õiguse ja tavaõiguse sisu kindlakstegemiseks. Lisaks on sätte eesmärk anda Eesti kohtule pädevus teatud toimingute tegemiseks vaidluses kohaldatava välisriigi õiguse sisu kohta teabe hankimisel ning vähendada kohtute töökoormust välisriigi õiguse sisu kindlakstegemisel, pannes need kohustused pooltele.²⁹

Töövaidluskomisjoni kontekstis on sätte eesmärk anda juhised ja kehtestada piirid, millest komisjon peab välisriigi õiguse väljaselgitamisel lähtuma. Näiteks kehtib põhimõte, et rahvusvahelist õigust tuleb tõendada niivõrd, kui see ei ole TVK-le teada. Samuti antakse TVK-le edaspidi õigus kaasata välisriigi õiguse selgitamiseks eksperte või nõuda menetlusosalistelt asjakohaseid dokumente.

Kuna REÕS-i viitab §-des 2 ja 4 kohtule, aga mitte kohtuvälistele vaidluste lahendamise organitele, siis aitab lisatav lõige nimetatud lünka ületada ja kohustab TVK-d muu hulgas lähtuma REÕS-i §-st 4, mis näeb ette välisriigi õiguse väljaselgitamise korra. Näiteks on TVK-l edaspidi õigus nõuda kohalduva õiguse väljaselgitamiseks poolte kaasabi ja arvestada poolte sel eesmärgil esitatud dokumente. Samuti on TVK-l edaspidi õigus pöörduda abipalvega Justiits- ja Digiministeeriumi või Välisministeeriumi poole. Kui välisriigi õiguse sisu ei ole mõistliku aja jooksul võimalik kindlaks teha, kohaldatakse Eesti õigust.

Punktiga 57 täpsustatakse TvLS § 47 lõiget 2 ja nähakse ette, et tunnistajaks võib olla isik, kes ei ole selles töövaidlusasjas menetlusosaline või menetlusosalise esindaja TvLS § 17 mõttes, kuid kellele võivad olla teada töövaidlusasjas tähtsust omavad asjaolud, näiteks töökaaslased,

²⁹ Kõve, V., jt. Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. Kommenteeritud väljaanne. – Juura, 2017, lk 1281.

koostööpartnerid, turvatöötajad, kliendid jne. Muudatus on kantud juhtumitest, kus menetlusosaline soovib tunnistajaks kutsuda oma esindajat. Esindajal on aga esindatava suhtes lojaalsuskohustus ning see tähendab ka mitte avaldada konfidentsiaalset informatsiooni, mis võib omakorda olla konfliktis tunnistaja kohustusega anda tõeseid ja täielikke ütlusi. Täpsustus aitab edaspidi eelkirjeldatud olukordi vältida.

Punktiga 58 täiendatakse § 49 pealkirja sõnaga „kirjalike“. Praegu reguleerib paragrahv peajasjalikult tunnistaja kirjalike ütluste andmise korda (va lõige 4), kuid pealkirjast see ei nähtu. Edaspidi reguleerib § 49 vaid tunnistajate kirjalike ütluste korda ning suuliste ütluste andmist reguleerib lisatav § 49¹ (eelnoõ punkt 64). Muudatus loob rohkem selgust tunnistajate ülekuulamise korda.

Punktiga 59 tunnistatakse kehtetuks TvLS § 49 lõige 4. Praegune § 49 reguleerib peajasjalikult tunnistajate kirjaliku ülekuulamise korda, välja arvatud lõige 4, mis käsitleb tunnistajate ülekuulamise korda istungil. Kuna praegune tunnistajate ülekuulamise kord TVK istungil on puudulikult reguleeritud, siis luuakse eelnõuga § 49¹, mis täidab nimetatud lünka ja hakkab edaspidi reguleerima tunnistajate suuliste ütluste andmise korda. Paragrahv 49 näeb edaspidi ette vaid tunnistaja kirjalike ütluste andmise korra. Seetõttu tõstetakse § 49 praegune lõige 4 uude paragrahvi.

Punktiga 60 täiendatakse TvLS 3. peatüki 5. jao 2. jaotist §-ga 49¹, millega nähakse ette tunnistaja ülekuulamise kord. Sätte eeskujuks on TsMS § 262. Kehtiv TvLS tunnistaja ülekuulamise korda ei sätesta ja TVK on tunnistaja ülekuulamisel lähtunud seni analoogia korras viidatud TsMS §-st 262. Praegu valitseb olukord, kus erinevad TVK juhatajad kuulavad tunnistajaid üle erinevalt, lisaks ei ole selgituskohustuse täitmisel praegu ühelegi paragrahvile viidata, mistõttu on vaja sätestada üheselt mõistetav tunnistajate ülekuulamise kord, mis oleks selge kõigile menetluse osapooltele.

Lõige 1 näeb ette, et tunnistaja ülekuulamine algab isiku kindlakstegemisest ja tema seotuse selgitamisega asja ja menetlusosalistega. Seejärel selgitab TVK tunnistajale kohustust rääkida tõtt ja anda tunnistusi vahetult nähtud, kuulnud või tajutud elulise asjaolu kohta. Samuti peab TVK enne tunnistaja küsitlemise algust selgitama osapooltele ammendavalt (st vastama menetlusosaliste täpsustavatele küsimustele) tunnistaja küsitlemise korda ning täitma selgituskohustust olukorras, kus poolele on ebaselge, milliseid küsimusi või millises vormis ta peaks tunnistajale esitama. Ammendav selgituskohustus on tähtis, kuna TVK menetluse osapooled on enamasti õiguslaste eriteadmisteta isikud, kellel puuduvad eriteadmised selle kohta, kuidas tunnistajaid TVK-s või kohtumenetluses üle kuulatakse.

Lõige 2 sätestab tunnistaja küsitlemise järjestuse. Esimesena küsitleb tunnistajat tunnistaja kaasanud pool, seejärel teised menetlusosalised ning viimaks TVK.

Lõige 3 näeb ette, et TVK peab küsitlemisel kõrvaldama suunavad, korduvad ja asjassepuutumatud küsimused, et tagada tunnistaja efektiivne ja eesmärgipärane ülekuulamine. Kui tunnistaja kaasanud osapool ei küsitlenud TVK hinnangul tunnistajat ammendavalt, siis peab TVK küsitleva tunnistajat nii, et saadud vastused oleksid ammendavad. See tuleneb nii uurimis põhimõttest kui ka TVK juhataja kohustusest istungi kulgu kontrollida ja juhtida, et välja selgitada kõik asjas tähtsust omavad asjaolud, et teha seadusega kooskõlas õige ja õiglane otsus.

Lõige 4 reguleerib olukorda, kus tunnistajaid on rohkem kui üks. Kui tunnistajaid on mitu, kuulatakse nad üle üksteisest eraldi nii, et üle kuulamata tunnistajaid ei viibiks asja arutamise

ajal istungisaalis. Üle kuulatud tunnistaja võib jääda istungisaali kuni asja arutamise lõpuni, v.a kui TVK lubab tal enne istungi lõppu lahkuda. Säte on vajalik selleks, et esimesel küsitlusel küsitud küsimused ja antud vastused ei saaks mõjutada järgmiste tunnistajate ütlusi.

Lõige 5 reguleerib olukordi, kus menetlusosaline võib tahtlikult või tahtmatult tunnistajat mõjutada. Kui TVK-l on alust arvata, et tunnistaja pelgab või ei räägi muul põhjusel TVK-le menetlusosalise juuresolekul tõtt või kui menetlusosaline suunab oma sekkumisega või muul viisil tunnistaja ütlusi, võib TVK tunnistaja ülekuulamise ajaks selle menetlusosalise saalist eemaldada ning tunnistaja ütlused loetakse talle ette ning temal võimaldatakse tunnistajat küsitleda pärast istungile tagasipöördumist. Võimalus menetlusosaline ülekuulamiselt eemaldada on tähtis näiteks töökiusu või tööalast ärakasutamist käsitlevates kaasustes tunnistuste andmisel, kus tunnistajad võivad menetlusosalist karta. Menetlusosalise saalist eemaldamine võib kaasa tuua riive PS § 24 osas, mille kohaselt igaühel on õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. Potentsiaalset riivet tasakaalustab lõike teine lause, mis näeb ette, et saalist eemaldatud menetlusosalisele loetakse peale saali naasmist tunnistaja ütlused ette, misjärel saab menetlusosaline samuti tunnistajat küsitleda. Sätte eeskujuks on TsMS § 260, mis näeb ette analoogse korra.

Punktiga 61 täiendatakse TvLS § 50 punkti 1, lisades tekstiosa „või lõikes 2¹“. Muudatus haakub eelnõuga kavandatud lõike 2¹ lisamisega TvLS § 27. Kehtiv punkt 1 nägi ette § 27 lõikes 2 loetletud juhud, millal TVK juhataja lõpetab töövaidlusasja menetluse määrusega. Arvestades, et § 27 lõike 2¹ lisamisega loodi TVK-le lisaalused avalduse menetlusse võtmata jätmiseks, on vaja täpsustada punkti 1 ja lisada ka muudatusega lisandanud alused menetluse lõpetamise määruse tegemise loetellu.

Menetluse lõpetamise puhuks lisatud alusteks on juhtumid, kus avaldaja õiguste rikkumine ei ole avalduse alusena esitatud faktilistele asjaoludele tuginedes üldse võimalik, eeldades avaldaja faktiliste väidete õigsust, või olukorrad, kus avaldus ei ole esitatud avaldaja seadusega kaitstud õiguse ega huvi kaitseks ega eesmärgil, millele riik peaks andma õiguskaitse, ning juhtumid, kus avaldusega ei ole avaldaja taotletavat eesmärki võimalik saavutada.

Punktiga 62 täiendatakse TvLS §-s 50 loetletud menetluse lõpetamise aluseid uue alusega. Muudatus on vajalik õigusselguse suurendamiseks. Olukorras, kus TVK-le on esitatud avaldus asja pooleks oleva füüsilise või juriidilise isiku suhtes enne tema pankroti väljakuulutamist või pankrotimenetluse lõpetamisel pankrotti välja kuulutamata raugemise tõttu ning TVK ei ole veel jõudnud nõude kohta lahendit teha, on vaja selgesõnaliselt ette näha, et TVK lõpetab sellisel juhul menetluse määrusega. Sellisel juhul saab nõude maksuma panna tsiviilkohtumenetluses või pankrotimenetluses.

Kui TVK on algatatud töötasu nõude menetluse ja menetluse ajal kuulutatakse välja tööandja pankrot, peab TVK menetluse lõpetama, kuna edasine menetlus on välistatud PankrS § 44 lõike 1 alusel. Kuna TVK ei saa seejärel vaidluse sisulist lahendamist jätkata, lõpeb menetlus määrusega. Sama põhimõtte kehtib ka kohtumenetluses, kus analoogselt olukorras jäetak hagi läbi vaatamata (PankrS § 43 lg 2). Pankrotimenetluse eesmärk on tagada kõigi võlausaldajate võrdne kohtlemine alates pankroti väljakuulutamisest, sõltumata nõuete liigist või sissenõutavaks muutumise ajast. Isiku õigused ei jää menetluse lõpetamise tõttu kaitseta, edaspidi saab oma nõudeid kaitsta pankrotimenetluses. Võlausaldajad on kohustatud hiljemalt kahe kuu jooksul pankrotiteate väljaandes Ametlikud Teadaanded ilmumise päevast arvates teatama haldurile kõigist oma enne pankroti väljakuulutamist tekkinud nõuetest võlgniku vastu, sõltumata nõude tekkimise alusest ja nõude täitmise tähtpäevast (PankrS § 93 lg 1). Varem

kohaldas TVK eelkirjeldatud situatsioonis PankrS-i, edaspidi saab viidata TvLS-ile, mis loob menetlusosalistele suurema õigusselguse.

Punktiga 63 muudetakse paragrahvi 53 lõiget 4, lisades viite § 50 punktile 7. Säte näeb ette, et kui menetlus lõpetatakse teatud alustel ning lepitusmenetlust ei alustata, siis on pooltel õigus pöörduda sama töövaidlusasja läbivaatamiseks kohtusse TvLS §-s 58 sätestatud korras. Muudatusega lisatakse menetluse lõpetamise aluste alla ka olukord, kui asjas pooleks oleva isiku vastu on esitatud varaline nõue enne pankroti väljakuulutamist või pankrotimenetluse lõpetamisel pankrotti välja kuulutamata raugemise tõttu. Kui sellises olukorras TVK lõpetab menetluse, on poolel võimalik pöörduda töövaidlusasja läbivaatamiseks kohtusse.

Punktiga 64 tunnistatakse TvLS § 54 lõige 2 kehtetuks, kuna praegune regulatsioon osutunud ebavajalikuks ja tekitab tihti TVK klientide seas segadust. Kehtiv lõige 2 sätestab, et juhul, kui töövaidlusasja arutakse istungil, siis teeb TVK otsuse resolutsiooni töövaidlusasja arutamise päeval. Säte tekitab segadust, sest sellest lõikest võib välja lugeda kohustuse teavitada ka pooli otsuse resolutsioonist istungi päeval. Tegelikult pooli otsuse resolutsioonist istungipäeval ei teavitata ning seda osaliselt ka kaalutlusel, et otsuse motiveerimise käigus võib selguda, et esialgu kavandatud resolutsioon ei ole seadusega kooskõlas. TvLS § 57 lõike 1 kohaselt teavitatakse pooli otsusest 10 tööpäeva jooksul peale istungi toimumist. Otstarbekas ei ole seaduse jõuga kohustada TVK juhatajat kaasistujatega läbi arutama kaasuse lahendit ja arutelu tulemusena sõnastama seejärel resolutsiooni asja arutamise päeval. Üldjuhul kaasistujad ei ole juriidiliste eriteadmise isikud ning näiteks olukorras, kus istungil esitati uusi tõendeid, seisukohti ja/või kuulati üle tunnistajaid, võib TVK juhatajal olla vaja oluliselt rohkem aega, kui on seda istungi järel, et anda kaasistujatele ülevaade, millised õiguslikud asjaolud on otsuse tegemisel tähtsad. Muudatus võimaldab TVK-l olla otsuse kujundamise protsessis vähem bürokraatiast kammitsetud, kuid ei too kaasa ohtu, et otsus ei ole muudatuse jõustumisel seadusega kooskõlas või põhjendatud.

Punktiga 65 täiendatakse TvLS § 54 lõikega 6, mis lubab TVK-l teha ühisavalduse läbivaatamisel otsuseid avaldajate kaupa eraldi, kui see osutub menetlusökoonomia seisukohast mõistlikuks. Näiteks on üsna tavapärane, kui ettevõtja koondab suure hulga töötajaid või on jäänud majandusraskuste tõttu (või muudel põhjustel) töötasu väljamaksmisega hätta, pöörduvad töötajad mitmekaupa ühisavaldusega TVK. Kui nõudeid on palju (näiteks töösuhte lõppemise järel võib töötajal saamata olla (mitme kuu) töötasu, kasutamata puhkuse hüvitis, lisatasud (sh öötöö, riigipühäl töötamise või ületundide eest), töösuhte erakorralise ülesütlemise korral ka mitmed hüvitised (TLS § 100 või § 109 lg-tes 1 ja 2 nimetatud hüvitised) ning avaldajaid mitu, võib olla põhjendatud need läbi vaadata küll ühes menetluses, aga otsused tehakse avaldajate kaupa eraldi, mitte ühe dokumendiga.

Punktiga 66 jäetakse TvLS § 57 lõikest 1 välja teine lause, mis reguleerib TVK otsuse teatavakstegemise ajast teavitamist. Praegu tuleb sätte kohaselt TVK juhatajal pärast töövaidlusasja sisulist arutamist teatada pooltele otsuse teatavakstegemise kuupäev, kellaeg ja viis. TvLS § 43 lõige 8 sätestab sedasama, seetõttu eemaldatakse seadusest dubleeriv lause.

Punktiga täiendatakse lõiget ka kolmanda ja neljanda lausega, millega nähakse ette, et TVK juhataja võib mõjuval põhjusel otsuse teatavaks tegemise tähtaega määrusega pikendada kuni kümne tööpäeva võrra ning TVK teatab menetlusosalistele otsuse teatavaks tegemise aja muutmisest.

Kehtiv lõige 1 reguleerib otsuse teatavaks tegemist menetlusosalistele, kui töövaidlusasi vaadatakse läbi istungil ning tavaliselt tuleb otsus teatavaks teha kümne tööpäeva jooksul pärast

istungi toimumist. Tähtajast kõrvale kalduda ei ole praegu seadusega lubatud. Seadusandja antud tähtaeg on üldjuhul piisav, kuid suurema paindlikkuse huvides on vaja anda TVK juhatajale võimalus otsuse teatavaks tegemise tähtaega pikendada, näiteks väga keerukate juhtumite puhul või olukorras, kus TVK juhatajat pärast istungit haigustub. Mõjuv põhjus on määratlemata õigusmõiste ning jääb igal konkreetsel juhul TVK juhataja kaalutusotsuseks. Samas peab silmas pidama, et tähtaega ei tohi pikendada kergekäeliselt. TVK juhatajale antud õiguse kuritarvitamise kahtluse korral on menetlusosalis(t)el võimalik esitada Tööinspektsiooni peadirektorile kaebus (vt § 12¹) ning Tööinspektsiooni peadirektoril on kaebuse põhjendatuse korral võimalik otsustada sellise korraldava abinõu rakendamine, mis eelduslikult võimaldab menetluse seaduses sätestatud menetlusreegleid järgides lõpule viia või eriti olulise rikkumise (näiteks tähtaja pikendamise määruse põhistamata jätmine või otsuse teatavakstegemise aja muutmise teatavakstegemise kohustuse rikkumine) korral teha asjaomasele ministrile ettepanek distsiplinaarmenetluse läbiviimiseks.

Punktiga 67 muudetakse TvLS § 58 lõiget 5. Selle muudatuse eesmärk on võtta kohtult ära võimalus nõuda TVK avalduse ümbervormistamist hagiavalduseks ja seega muudatus toetab bürokraatia vähendamist. TvLS § 58 lg 5 muudatusega eemaldatakse kohtult senine sõnaselge õigus nõuda töövaidluskomisjonis esitatud avalduse esitamist hagimenetluses ettenähtud vormis. Muudatus ei välista kohtu õigust nõuda TsMS alusel konkreetsete menetlemist takistavate puuduste kõrvaldamist, kuid sellisel juhul peab kohus puuduse selgelt kindlaks määrama ja näitama, kuidas see takistab asja menetlemist. Seega ei saa üksnes töövaidluskomisjonis esitatud avalduse vormiline erinevus hagimenetluses ettenähtud vormist olla iseseisvalt aluseks uue hagimenetluse vormis avalduse nõudmisele.

Praegu on probleemiks asjaolu, et kuigi TvLS-i § 58 lõike 4 kohaselt võib TVK avalduse rahuldamise korral vastaspool esitada kohtule taotluse, et TVK esitatud avaldus vaadataks hagimenetluse korras läbi hagina, siis näiteks 2022. aastal nõudis kohus uue hagi esitamist 70% juhtudest. Sealjuures nõuti uue hagi esitamist tihti täpsemalt põhjendamatult, milles TVK avalduse puudused seisnesid. Eelkirjeldatud regulatsiooni mõte on peale TVK menetlust kohtusse pöördumist lihtsustada, mistõttu ei ole kujunenud olukord kooskõlas sätte algse eesmärgiga.

Kaasneva lisakoormuse tõttu jäetakse hagi sageli esitamata, mistõttu TVK otsus vaidlustatud osas ei jõustu. See on toonud kaasa olukordi, kus hageja, olles saanud TVK-st õiguse, ei saagi õiglast lahendit ning peab TVK-s kaotajaks jäänud poolele nõudmise korral kinni maksuma ka menetluskulud. TVK eesmärk on pooltele tuua lihtne, kiire, odav ja õiglane lahendus. Kõnealune muudatus aitab seda eesmärki saavutada. Teisalt ei ole tegu põhimõttelise muudatusega, vaid juba praegu TvLS-is ettenähtud praktikaga, mille sõnastust täpsustatakse.

Puhkudeks, kus avaldaja on TVK-s enda avaldust muutnud ning seetõttu võib kohtule ja pooltele olla ebaselge, mis on avalduse sisu, säilib kohtul võimalus nõuda hagi tervikteksti esitamist.

Punktiga 68 muudetakse TvLS § 58 lõiget 7 sarnaselt eelnõu eelmise punktiga (TvLS § 58 lg 5 muudatus) viisil, et kohtul kaob õigus nõuda avalduse esitamist hagimenetluses ettenähtud vormis. Olukorras, kus TVK on avalduse rahuldanud ja kohtusse pöördub vastaspool, nõuavad kohtud sageli põhjendamatult hagi esitamist. TvLS-i § 58 lõike 5 kohaselt tuleks üldjuhul lugeda hagiavalduseks TVK-le esitatud avaldus. Üksnes juhul, kui see ei vasta hagiavalduse nõuetele, tuleks nõuda eraldi hagi esitamist.

2022. a esitatud avalduste puhul nõudis kohus uue hagi esitamist 70% juhtudest. Seejuures puudusid kohtumäärustes sageli põhjendused, milles seisnesid TVK avalduse puudused, või välja toodud puudused ei olnud sellised, mis takistaksid hagi menetlemist, nt märkimata oli, kas hageja soovib suulist või kirjalikku menetlust. Enam kui 10% juhtudest ei esitanud hageja hagi, mistõttu tema nõue jäi kohtus läbi vaatamata, st potentsiaalselt tema õigused kaitseta. Muudatus aitab taolisi olukordi edaspidi vältida.

Lisaks muudetakse § 58 lõiget 8, lisades võimaluse kohtule esitatud taotlusest loobumise kõrval taotlus ka tagasi võtta. Kohtule esitatud hagiavalduse tagasivõtmiseks või sellest loobumiseks kehtib erikord, muu hulgas peab kohus tagasivõtmise või loobumise määrusega lahendama. Hagist loobumine ei jõustu enne, kui kohus on selle määrusega vastu võtnud ja selle TsMS-i § 429 lõike 1 esimese lause ja § 431 lõike 1 esimese lause alusel menetluse lõpetanud. Kuni loobumistaotluse lahendamiseni on hagejal õigus ümber mõelda ja avaldus tagasi võtta, st oma menetluslikku positsiooni muuta. Muudatuse tulemusena kaob põhjendamatu piirang, mille kohaselt kohtule esitatud taotlusest võib loobuda, kuid mitte seda tagasi võtta. Tagasivõtmise korral säiliks võimalus sama nõudega ka tulevikus kohtu poole pöörduda. Eriregulatsioon on vajalik, kuivõrd vastaspoole taotlus ei ole TsMSi tähenduses hagi ning seetõttu ei saa vastaspoole poolt esitatud taotlusest loobumist või taotluse tagasivõtmist samastada hagi tagasivõtu ja hagist loobumise regulatsiooniga.

Punktiga 69 täiendatakse TvLS § 59 lõikega 2¹. Muudatus on seotud TvLS § 32 lõige 4 kehtetuks tunnistamisega ja eeskuju on võetud TsMS § 457 lõikest 2 ning selle eesmärk on välistada olukord, kus menetluse vastaspoolel oleks võimalik saavutada oma nõude korduv läbivaatamine.

Kohtupraktikas on lubatavaks loetud tasaarvestuse avalduse tegemine menetluses ning käsitletud seda vastuväitena haginõudele. Menetlusseadustik sätestab tasaarvestuse vastuväitega arvestamise erandina ka otsuse jõustumisel. Üldreegli kohaselt on jõustunud kohtuotsus kohustuslik menetlusosalistele osas, milles otsuse resolutsiooniga lahendatakse hagi või vastuhagiga esitatud nõue. Kuid seaduses on lubatud erand: kui kostja on esitanud menetluses haginõude vastu tasaarvestuse vastuväite, seob otsus menetlusosalisi ka ulatuses, milles vastunõude olemasolu ja tasaarvestust ei tunnustata (§ 457 lg 2).³⁰

Silmas peab pidama, et otsuse õigusjõud laieneb tasaarvestuse vastuväitele ainult siis, kui TVK on selle sisuliselt lahendanud. TVK lahendab vastunõude otsuse resolutsioonis ning selle lahendamiseks resolutsioonis ei pea pool esitama iseseisvat taotlust.³¹ Vastuväidet käsitletakse otsuse põhjendavas osas. Kui avaldus jääb muul põhjusel rahuldamata või läbi vaatamata ning

³⁰ Vt RKTkm [26.04.2017 nr 3-2-1-34-17](#), p 13.

³¹ Kohus lähtub tasaarvestamisel TsMS §-st 445. TsMS kommenteeritud väljaande kohaselt § 445 lõike 1 teine lause põhineb arusaadaval menetlusökonomilisel põhimõttel, et otstarbetu ning kulukas oleks ühe kohtulahendi põhjal alustada kahte täitemenetlust, kui lahendis on nii hageja kui ka kostja nõuded teatud ulatuses rahuldatud. Selle asemel tuleb kohtul teha otsuse resolutsioonis tasaarvestus, mille tulemusel tekib kohtulahend kui täitedokument vaid ühe menetlusosalise kasuks. Tasaarvestuse tulemusena lõpevad poolte kohustused kattuvast osas. Sellest tulenevalt mõistab kohus kohtuotsusega välja vaid summa, mida pool on kohustatud maksma pärast nõuete tasaarvestamist. Vastastikuste rahaliste nõuete lahendamisel saab nõuded lugeda vastastikku tasaarvestatuks ja nõuda otsuse resolutsiooniga välja üksnes nõuete vahe sellelt poolelt, kelle kahjuks jääb jääb. Selleks ei ole poolel vaja teha eraldi tasaarvestusavaldust. Vt ka RKTko [23.11.2016 nr 3-2-1-112-16](#) p-d 22 ja 23: Otsustused hagi ja vastuhagi rahuldamise kohta peavad olema kajastatud kohtulahendi resolutsioonis ning juhul, kui rahuldati tasaarvestuslik vastuhagi (TsMS § 373 lg 1 p 3 ja § 445 lg 1 esimene lause), tuleb kohtulahendi resolutsioonis teha eraldi otsustus tasaarvestuse kohta ja märkida kumma poole kasuks ja missuguses ulatuses hagi või vastuhagi pärast tasaarvestuse tegemist rahuldatakse.

tasaarvestuse vastuväite kontrollimiseks puudub vajadus, ei takista see tasaarvestuseks esitatud nõude makspanemist eraldi menetluses.

Kui otsuse õigusjõud tasaarvestuse vastuväitele ei laieneks, saaks vastaspool vabalt nõuda oma nõude rahuldamist hilisemas menetluses. Seega oleks vastaspool (erinevalt avaldajast) võimalik saavutada oma nõude korduv läbivaatamine. Muudatuse eesmärk on piirata seda võimalust.

Punktiga 70 asendatakse TvLS § 59 lõikes 3 sõnad „TVK juhataja või sekretär“ sõnaga „Tööinspeksioon“. Muudatus ei ole seotud töövaidluse sisulise lahendamisega, vaid on tehniline. TVK tehniline teenindamine on Tööinspeksiooni üldosakonna ülesanne ja jõustumismärke lisamine tehniline tegevus. Otsuse osalise jõustumise korral tuleb siiski saada sisend töövaidluskomisjoni juhatajalt.

Antud hetkel peetakse puudutatud haldusorgani all silmas eelkõige Eesti Töötukassat, Tervisekassat, Maksu- ja Tolliametit, Sotsiaalkindlustusametit ehk haldusorganit, kelle seadusest tuleneva ülesande täitmiseks on TVK otsuse jõustumise tõendamine vajalik.

Punktiga 71 kavandatud muudatusega muudetakse § 59 lõike 4 sõnastust sujuvamaks ning kaotatakse viide TVK juhatajale ja sekretärile. Seaduse tasandil on tarbetu reguleerida, millise ametinimetusega töötaja peaks otsusele jõustumismärke lisama.

Punktiga 72 muudetakse § 60 lõike 2 sõnastust. TVK juhatajal on edaspidi õigus määrusega tühistada otsus, kui esinevad TvLS § 28 lõikes 2, § 28¹ lõikes 1, § 42² lõikes 10 ja § 51 lõikes 1 sätestatud juhud. Muudatus on tingitud TvLS-i lisatud § 28¹ lõikest 1, § 42² lõikest 10, mille kohaselt sätestatakse TvLS-is avaldajale võimalus avaldusest loobuda ning TVK-le teha tagaseljaotsuseid. Edaspidi tühistab TVK juhataja määrusega otsuse juhul, kui avaldaja võtab avalduse tagasi enne otsuse jõustumist, kui avaldaja loobub avaldusest enne otsuse jõustumist, kui pärast tagaseljaotsuse tegemist taastatakse vastaspoole taotlusel menetlus ning kui poolte vahel saavutatakse kompromiss.

Punktiga 73 muudetakse TvLS § 63 pealkirja ja sissejuhatavat lauset. TvLS § 63 reguleerib TVK otsuse kandmist töötamise registrisse (TÖR). Sissejuhatava lause muudatusega nähakse ette veel olukordi, millal TVK juhatajal on õigus teha kandeid TÖR-i (s.t töötamise registreeringuga seotud andmeid lisada või muuta). Praegu saab TVK teha kande TÖR-i üksnes jõustunud TVK otsuse alusel. Edaspidi saab TVK teha kande TÖR-i ka juhul, kui TVK on määrusega kinnitanud kompromissi või lepituskokkuleppe. Näiteks, kuna kompromissi kinnitab TVK juhataja TvLS § 51 lõike 1 kohaselt määrusega (ühtlasi lõpetades sellega ka töövaidlusasja menetluse), siis praegu ei ole TVK-l TvLS § 63 alusel õigust teha sellekohast kannet TÖR-i ning vaidluse osapool peab kande tegemiseks pöörduma hoopis EMTA poole. See on ebaefektiivne ega ole vaidluse osapoolte huve arvestades mõistlik. Muudatusega seondult jäetakse sätte pealkirjast välja viide kitsalt TVK otsusele ja selle asemel viidatakse kande tegemisele laiemalt.

Punktiga 74 täiendatakse TvLS § 65 lõikega 1¹. TvLS § 65 reguleerib otsuse viivitamata täitmist. Lõike 1 kohaselt on TVK-l õigus tunnistada töötasu väljamõistmise viivitamata täidetavaks, kui pool on esitanud selleks põhistatud avalduse. Täienduse tulemusel lisatakse lõike 1¹, kus sätestatakse uus alus, millal TVK ei pea ootama poole sellekohast taotlust, vaid TVK-l on õigus tunnistada otsus ilma tagatiseta viivitamata täidetavaks. Sellisel juhul jõustub töövaidluskomisjoni otsus selle kättesaamisel, mitte 30 kalendripäeva möödudes otsuse kättesaamisest. Sätte muutmisel on võetud eeskju TsMS § 468 lõike 1 punktide 1 ja 2.

Menetluslikust aspektist ei ole nõude tunnustamise korral põhjendatud oodata otsuse täitmisega kuni otsuse jõustumiseni, sest tunnustamisel põhinevate otsuste vaidlustamise tõenäosus on väike. Nimetatud juhul ei ole ka mõistlik, et täitmisest huvitatud pool peaks andma tagatise lahendi viivitamatust täitmisest võlgnikule tekkida võiva kahju katteks.

Oluline on siiski tähele panna, et nimetatud TVK otsused ei kuulu viivitamatule täitmisele otse seaduse alusel, vaid enne selle jõustumist peab olema TVK tunnistanud lahendi viivitamata täidetavaks otsuses endas. Kui seda tehtud ei ole, siis otsust viivitamata täita ei saa.

Punktiga 75 reguleeritakse käesoleva seaduseelnõu jõustumise hetkel pooleliiolevate vaidluste lahendamist. Muudatusega sätestatakse põhimõte, mille kohaselt lahendatakse seaduseelnõu jõustumise hetkel pooleliiolevad töövaidlused käesolevast seaduseelnõust lähtuvalt. Põhimõte on tavaks ka TVK menetlusele eeskujuks olevas tsiviilkohtumenetluses (TsMS § 6 kohaselt tehakse tsiviilasja menetlustoiming toimuva tegemise ajal kehtiva seaduse järgi).

3.2. MKS muudatused

Eelnõu §-ga 2 muudetakse MKS-i.

Punktiga 1 asendatakse MKS § 25¹ lõikes 2 sõnad „Töövaidluskomisjoni juhatajal või sekretäril“ sõnaga „Töövaidluskomisjonil“. Tegemist on tehnilist laadi muudatusega. Muudatuse põhjuseks on asjaolu, et Tööinspektsiooni struktuuris on TVK sekretäri ametinimetus muutunud (sekretäri asemel kasutatakse ametinimetust dokumendihalduse spetsialist). Lisaks puudub vajadus osutada seaduse tekstis kellelegi teisele kui TVK-le.

Punktiga 2 täiendatakse § 25¹ lõike 2 teist lauset pärast sõna „otsus“ sõnadega „või määrus“. Nimetatud sätte kohaselt on TVK juhatajal või sekretäril õigus teha MKS § 25⁵ punktis 4 nimetatud otsuse alusel TvLS §-s 63 nimetatud kandeid. Käesoleva eelnõuga muudetakse MKS § 25⁵ punkti 4 selliselt, et TVK määrusega kinnitatud kompromiss ja lepituskokkulepe võivad olla TÖR-i kande aluseks. Seega on vajalik ka MKS § 25¹ lõiget 2 täiendada ja otsuse kõrval nimetada ka määrust.

Punktiga 3 täiendatakse MKS § 25⁵ punkti 4 pärast sõna „otsus“ sõnadega „või määrus“. Muudatusega võimaldatakse TVK-l teha kandeid TÖR-i ka lepituskokkuleppe ja kompromissi alusel, mis kinnitatakse määrusega. Praegu on TVK-l kandeid võimalik teha vaid TVK otsuse alusel.

Punktiga 4 täiendatakse MKS § 29 kolme punktiga, andes maksuhaldurile õiguse avaldada teatud maksusaladust sisaldavat teavet.

Punktiga 18² antakse maksuhaldurile õigus avaldada TVK-le töövaidluse lahendamiseks mitteresidendist tööandjana registreeritud tööandja andmeid. TvLS § 2 lõike 1 punkti 1 kohaselt lahendab TVK töötaja ning Eestis registreeritud, Eestis filiaali kaudu tegutseva või mitteresidendist tööandjana registreeritud tööandja vahelisest töösuhtest ning töösuhte ettevalmistamisest tekkinud töövaidlusi. Kuigi seaduse järgi on TVK pädev lahendama individuaalseid töövaidlusi, mille üks osapool on mitteresidendist tööandjana registreeritud tööandja, puudub TVK-l ligipääs mitteresidendist tööandja andmetele. See takistab mitteresidendist tööandjaga seotud töövaidluste kiiret ja kvaliteetset lahendamist.

Mitteresidendist tööandja andmeid vajab TVK menetluse algusest peale. TVK-l on töövaidlusavalduse saabumisest alates kolm päeva, et otsustada, kas võtta avaldus menetlusse või mitte (TvLS § 27 lg 1). Juba menetlusse võtmise üle otsustamise määruks tuleb kajastada vaidluse osapoolte andmeid. Lisaks on kogu menetluse vältel ajakohaste andmete olemasolu vajalik menetlusdokumentide kättetoimetamiseks. Sealjuures võib TVK-l olla vajadus kontrollida mitteresidendist tööandja andmete ajakohasust menetluse vältel mitmel korral, sest andmete ajakohasust tuleb kontrollida näiteks istungipäeval, otsuse kirjutamise hetkel ja menetluse kestel määruste jt dokumentide kättetoimetamisel.

Seni on mitteresidendist tööandjaga seotud vaidluste lahendamisel tulnud andmete puudumise tõttu ette mitmesuguseid takistusi. Näiteks on ette tulnud vaidlusi, kus kogu tööandjale dokumentide kättetoimetamine tuleb korraldada Ametlike Teadaannete kaudu, mis on ajakulukas. Samuti on juhtunud, et töötaja viidatud mitteresidendist tööandja esindaja Eestis ei võta oma seotust töötajaga omaks. Kui puudub ligipääs mitteresidendist tööandja andmetele, siis näiteks juhul, kui mitteresidendist tööandja esindaja ilmub TVK istungile, võib TVK-l olla keeruline veenduda, kellega täpselt on tegu ning kas ja mis alustel on tal õigus tööandjat esindada.

Mitteresidendist tööandja andmed on olemas EMTA-l. MKS-i § 18 lõike 1 punkti 7 kohaselt peab enne Eestis tegevuse alustamist end EMTA-s registreerima mitteresidendist tööandja (sh renditööjõu vahendaja, füüsilisest isikust ettevõtja, välisesindus, välisriigi muu asutus, rahvusvaheline organisatsioon ja selle esindus), kelle töötajad töötavad Eestis. MKS § 22 lõike 1 kohaselt tuleb mitteresidendist tööandja registreerimiseks esitada EMTA-le avaldus, kuhu on märgitud: 1) mitteresidendist tööandja nimi; 2) tööandja postiaadress asukohamaal, kui see on olemas; 3) tööandja postiaadress Eestis, kui see on olemas; 4) tööandjat esindava isiku nimi ja postiaadress; 5) tööandja või tema volitatud isiku allkiri.

Edaspidi, kui TVK-sse pöördutakse töötaja ja mitteresidendist tööandja vahelise vaidluse lahendamiseks ning on vaja kontrollida andmeid, saadab TVK dokumendihalduse spetsialist päringu EMTA-le mitteresidendist tööandja andmete saamiseks. Maksu-ja Tolliameti poolt on ka valmidus kasutada andmete edastamiseks vastavat x-tee teenust. IT-süsteemide arendusvajadusi muudatusega ei kaasne, kuivõrd töövaidlusi, mille üks osapool on mitteresidendist tööandja, tuleb ette harva.

Kuigi MKS § 29 punkt 18 annab maksuhaldurile õiguse avaldada maksusaladust sisaldavat teavet Tööinspeksioonile riiklikuks järelevalveks tööalaste õigusaktide täitmise üle, ei ole töövaidluse lahendamise puhul tegemist riikliku järelevalvega ning viidatud säte ei võimalda mitteresidendi andmeid TVK-le avaldada. Lisaks, TvLS §-st 24 kohaselt kohaldatakse TVK-s TsMS-is menetlusdokumentide kättetoimetamise kohta sätestatud ning TsMS § 306 lõike 4 kohaselt on vaidlusorganil õigus menetlusdokumendi kättetoimetamiseks nõuda riigi või kohaliku omavalitsuse andmekogu vastutavalt või volitatud töötajalt andmeid menetlusosalise või juriidilisest isikust menetlusosalise seadusliku esindaja või tunnistaja elukoha kohta ja muid kontaktandmeid. Paraku ei ole TvLS § 24 ja TsMS § 306 lõike 4 koosmõju piisav maksusaladust sisaldavate andmete avaldamiseks, kuivõrd selge õiguslik alus MKS-is puudub. Seega, et tagada efektiivne ja kiire töövaidluste lahendamine mitteresidendist tööandjaga seotud vaidlustes, tuleb MKS-i täiendada viisil, mis annab selge aluse mitteresidendist tööandjana registreeritud tööandja andmete avalamiseks TVK-le.

Maksuhalduri valduses olevate mitteresidendist tööandja ja teda esindava füüsilise isiku andmete edastamine TVK-le võib riivata PS §-s 26 kaitstud eraelu puutumatust ja informatsioonilist enesemääramisõigust. Riive eesmärk on tagada mitteresidendist tööandjaga

seotud töövaidluste tõhus ja kiire lahendamine, sealhulgas menetlusosalise ja tema esindaja tuvastamine ning menetluskohane nõuetekohane kättetoimetamine. Sellega kaitstakse ühtlasi menetlusosaliste õigust tõhusale õiguskaitsele. Meede on sobiv, sest ajakohaste andmete kättesaadavus võimaldab TVK-l menetlust nõuetekohaselt läbi viia, ning vajalik, kuna kehtiv regulatsioon ei anna TVK-le vajalikku õiguslikku alust maksusaladusega kaitstud andmete saamiseks. Meede on ka mõõdukas, kuna andmeid võib avaldada üksnes konkreetsel, seaduses määratletud eesmärgil, s.t. töötaja ja mitteresidendist töötaja vahelise töövaidluse lahendamiseks, ning andmete kasutamine on seega seotud konkreetse menetlusliku vajadusega. Arvestades andmete avaldamise piiratud eesmärki ja töövaidluse tõhusa lahendamise kaalukust, ei ole PS § 26 riive ülemäärane ning meede on proportsionaalne.

Punktiga 18³ nähakse ette selge õiguslik alus, mis võimaldab maksuhalduril edastada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile teavet kollektiivlepingu laiendatud tingimuse kontrollimiseks kollektiivlepingu seaduse (KLS) kohaselt. KLS võimaldab sõlmida kollektiivlepinguid ja neid teatud tingimustel laiendada, teisisõnu sätestada minimaalsed töötasu või töö- ja puhkeajanõuded kogu konkreetses sektoris. Praegu tehakse seda kahes sektoris: transport ja meditsiin. Kui kollektiivlepingut soovitakse laiendada, tuleb töövaldkonna eest vastutaval ministril kontrollida, kas seda tehes on järgitud seaduse nõudeid (vt täpsemalt KLS § 4² lg-d 3 ja 4 ning § 4⁴). Selleks on EMTA-lt vaja andmeid, mida hetkel seaduse kohaselt EMTA-l ei ole õigust jagada, mistõttu ei ole võimalik tingimuse täitmist kontrollida. Esinduslikkuse kontrolliks on vaja EMTA-lt järgmiseid andmeid: 1) teatud tegevusala töötajate (nt bussijuhid, õed jne) üldarvu konkreetses ettevõttes kokku, 2) teatud tegevusala töötajate (nt bussijuhid, õed jne) üldarvu konkreetsel tegevusaladel kokku.

EMTA-le esitatav andmetaotlus on teabenõue avaliku teabe seaduse (AvTS) kontekstis. Seetõttu tuleb teabenõue täita viivitusega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul (AvTS § 18 lg 1). KLS § 4⁴ kohaselt on valdkonna eest vastutaval ministril kollektiivlepingu laiendatud tingimuse kontrollimiseks aega kümme tööpäeva, mille jooksul tuleb sisuliselt kontrollida nii seaduse nõuete täitmist, sh kontrollida esinduslikkuse kriteeriume, kui ka vormistada valdkonna eest vastutava ministri otsus. Seetõttu on oluline, et maksuhaldur edastab info AvTS-i tähtaega arvestades esimesel võimalusel.

Maksuhalduri valduses oleva teabe edastamine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile võib sõltuvalt edastatavate andmete detailsusest riivata PS §-s 26 kaitstud informatsioonilist enesemääramisõigust. Riive eesmärk on võimaldada valdkonna eest vastutaval ministril täita kollektiivlepingu seadusest tulenevat kohustust kontrollida kollektiivlepingu laiendatud tingimuse seaduses sätestatud nõuetele vastavust, sealhulgas kollektiivlepingu poolte esinduslikkust. Meede on sobiv, sest EMTA valduses olevad andmed töötajate arvu kohta võimaldavad esinduslikkuse kriteeriume kontrollida, ning vajalik, kuna kehtiva regulatsiooni kohaselt puudub EMTA-l õigus vajalikku maksusaladusega kaitstud teavet ministeeriumile avaldada ja seetõttu ei ole võimalik seadusest tulenevat kontrollikohustust nõuetekohaselt täita. Meede on mõõdukas, kuna andmete avaldamine on seotud konkreetse seadusest tuleneva kontrolliülesandega ning selleks vajatakse töötajate üldarve, mitte andmeid üksikute töötajate kohta. Seega on põhiõiguse riive vähese intensiivsusega ja seda õigustab vajadus tagada kollektiivlepingu laiendamiseks seaduses sätestatud eelduste nõuetekohane kontroll. Arvestades riive vähest intensiivsust ja meetme eesmärki, on meede proportsionaalne.

Punktiga 18⁴ luuakse õiguslik alus, mis võimaldab Maksu- ja Tolliametil edastada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile poliitika kujundamiseks, analüüsimiseks ja mõjude hindamiseks vajalikke andmeid, mis on maksuhalduri valduses. Majandus- ja

Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse kuulub vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse §-le 63 majandus-, ettevõtlus-, tööhõive- ja tööturupoliitika, sealhulgas töösuhete, töökeskkonna ning võrdse kohtlemise ja soolise võrdõiguslikkuse poliitikate kavandamine ja elluviimine. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi põhimääruse § 10 täpsustab, et ministeeriumi tegevuse eesmärgiks on luua eeldused Eesti majanduse konkurentsivõime ja tootlikkuse kasvuks.

Kõiki poliitikakujundamiseks vajalikke andmeid Statistikaamet ei avalda või ei avalda piisava detailsusega, mistõttu vajab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium Maksu- ja Tolliametilt poliitikakujundamiseks agregeeritud, isikustamata andmeid nii regulaarselt kui vajaduspõhiselt. Näiteks hetkel teadaolevalt on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil vajalik regulaarselt seirata kehtivate, uute, lõpetatud ja peatatud töösuhete arvu; VÕS-lepinguga töötajate koondarvu sotsiaaldemograafilise profiili järgi; miinimumpalga ja selle lähedase töötasu saajate arvu ning töötuskindlustusega kaetud inimeste koondarvu. Nimetatud loetelu ei ole ammendav ning regulaarne andmevajadus võib tulevikus muutuda. Maksu- ja Tolliameti andmete kasutamine on vajalik lisaks ka vajaduspõhiselt, kavandatavate poliitikamuudatuste mõjude hindamiseks ning sihtrühmade tuvastamiseks, et tagada tõenduspõhine poliitikakujundamine ning ellu viidud poliitikate mõjude hindamine.

Maksu- ja Tolliameti hinnangul ei ole neil ilma selge õigusliku aluseta võimalik andmeid töödelda ka agregeeritud koondarvude edastamiseks. Seetõttu nähaksegi punktiga 18⁴ ette vastav muudatus, mis võimaldab andmete edastamist Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile selle valitsemisala piires.

Maksuhalduri valduses olevate andmete töötlemine ja edastamine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile võib mõjutada PS §-ga 26 kaitstud informatsioonilist enesemääramisõigust. PS kommentaaride kohaselt on isikuandmete kogumine, säilitamine, kasutamine ja avalikustamine PS § 26 riive ning avalik-õiguslikus suhtes peab isikuandmete töötlemiseks olema seadusest tulenev alus.³² Kavandatava meetme eesmärk on võimaldada ministeeriumil kujundada, analüüsida ja hinnata oma valitsemisala poliitikaid tõenduspõhiselt. Meede on sobiv, kuna EMTA valduses olevad andmed võimaldavad saada poliitikakujundamiseks vajalikku teavet, mida muudest allikatest ei ole piisava detailsusega võimalik saada. Meede on vajalik, kuna Statistikaamet ei avalda kõiki vajalikke andmeid või ei avalda neid vajalikus detailsuses ning EMTA-l puudub praegu piisav õiguslik alus ka agregeeritud koondandmete selliseks töötlemiseks ja edastamiseks. Meede on mõeldukas, kuivõrd ministeeriumile edastatakse üksnes agregeeritud ja isikustamata andmeid. Sellisel juhul ei ole edastatavad andmed seostatavad konkreetse füüsilise isikuga ning sekkumine informatsioonilise enesemääramise õigusesse on minimaalne. Arvestades andmete kasutamise avalikku eesmärki ning andmete agregeeritud ja isikustamata kujul edastamist, ei ole meede ülemäärane ja on proportsionaalne.

3.3. TsÜS muudatused

Eelnõu §-ga 3 muudetakse TsÜS-i.

TsÜS § 45 lõikes 1¹ sisalduvat loetelu täiendatakse viitega TVK menetlusele. TsÜS § 45 lõige 1¹ reguleerib olukorda, mil eraõiguslik juriidiline isik ei kuulu registrist kustutamisele põhjusel, et registrist kustutamine takistaks konkreetset menetlust. Muudatus on vajalik selleks, et eraõiguslikku juriidilist isikut ei kustutata registrist näiteks majandusaasta aruande esitamata jätmise tõttu ka juhtudel, kui temaga on seotud pooleliolev töövaidlusasi või -asjad TVK-s.

³² <https://pohiseadus.ee/sisu/3497>

Äriregistris on hoogustunud nende juriidiliste isikute (s.o tööandjate) äriregistrist kustutamine, kes ei ole pikka aega majandusaasta aruandeid esitanud (ÄRS § 61 lg 2). Kuivõrd TsÜS § 45 lõige 11 ei sisalda viidet TVK menetlusele, siis registripidaja ei saada TVK-le päringut pooleliolevate menetluste kohta ning selle tulemus on TVK-s menetlusosaliseks oleva äriühingu registrist kustutamine, kuna TsÜS § 45 lõike 2 järgi eraõigusliku juriidilise isiku registrist kustutamisega varatu juriidiline isik lõpeb.

3.4. ÄRS muudatused

Eelnõu §-ga 4 muudetakse ÄRS-i.

ÄRS-i § 60 lõike 2 punkti 2 täiendatakse viitega TVK menetlusele. ÄRS-i kohaselt võib juriidilise isiku äriregistrist kustutada siis, kui ta ei osale menetlusosalisena üheski käimasolevas kohtumenetluses, kriminaalmenetluses ega täitemenetluses. Samas võimaldab seadus praegu kustutada juriidilise isiku äriregistrist juhul, kui ta osaleb TVK menetluses. Muudatuse eesmärk on tagada, et juriidilisi isikuid sellisel juhul Äriregistrist ei kustutata. Muudatus on vajalik ja seotud TsÜS-i § 45 lõike 1¹ muutmisega.

3.5. Põhiseaduspärasuse analüüs

Eelnõus kavandatud muudatused puudutavad eelkõige PS §-dest 14 ja 15 tulenevat õigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale menetlusele ning PS §-ga 26 kaitstud eraelu puutumatust ja informatsioonilist enesemääramisõigust. Põhiõiguste piirangute lubatavust on hinnatud PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt.

Tõhusa õiguskaitse ja ausa menetluse õigust puudutavad eelkõige TVK menetluse tõhustamiseks kavandatud muudatused, millega nähakse ette võimalus teha tagaseljaotsus ning laiendatakse kirjaliku menetluse kasutamise võimalusi. Nende muudatuste eesmärk on tagada töövaidluste kiirem, lihtsam ja võimalikult väikeste kuludega lahendamine ning menetlusressursi otstarbekas kasutamine. PS kommenteeritud väljaandes on selgitatud, et ärakuulamisõigus on ausa menetluse oluline osa ning kirjalik menetlus võib piirata isiku võimalust osaleda asja arutamisel. Samas võib selline piirang olla õigustatud muu hulgas menetlusökoonomia kui põhiseaduslikku järku õigusväärtusega, kui isikule on tagatud piisavad menetluslikud garantiid.³³

Kavandatud regulatsioonidega on menetlusosaliste õiguste kaitseks ette nähtud asjakohased tagatised. Kirjalikku menetlust saab kasutada juhul, kui vaidluse asjaolud on selged ja poolte isiklik ilmutamine ei ole asjaolude selgitamiseks vajalik, kusjuures poolele säilib õigus kirjalikust menetlusest keelduda ja saada asi läbi vaadatud istungil. Tagaseljaotsuse tegemine ei ole TVK kohustus ning seda ei või teha seaduses nimetatud menetluslike puuduste korral või olukorras, kus vastaspoolel on mõjuv põhjus vastamata jätmiseks. Samuti on vastaspoolele ette nähtud võimalus taotleda menetluse taastamist ning saada vaidlus lõppastmes kohtulikult läbi vaadatud. Arvestades muudatuste eesmärgi ja menetlusosalistele ette nähtud tagatise, on tõhusa õiguskaitse ja ausa menetluse õiguse piirangud proportsionaalsed.

PS §-ga 26 kaitstud eraelu puutumatust ja informatsioonilist enesemääramisõigust puudutavad MKS § 29 muudatused, millega luuakse õiguslik alus maksusaladust sisaldava teabe avaldamiseks töövaidluskomisjonile ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks. PS kommenteeritud väljaande kohaselt kuulub PS

³³ <https://pohiseadus.ee/sisu/3495>

§ 26 kaitsealasse isiku õigus kontrollida enda kohta käiva teabe kogumist ja kasutamist ning isikuandmete töötlemine võib kujutada endast eraelu puutumatuse riivet.³⁴

Kavandatud andmete avaldamise alused teenivad konkreetseid avalikke eesmärke: töövaidluste tõhusat lahendamist, kollektiivlepingu laiendamise seaduslike eelduste kontrollimist ning tõenduspõhist poliitikakujundamist ja poliitikate mõjude hindamist. Arvestades andmete avaldamise eesmärke, ulatust ja kavandatud kasutusviisi, on eraelu puutumatuse ja informatsioonilise enesemääramisõiguse võimalik riive proportsionaalne.

Eelnõus kavandatud põhiõiguste piirangutel on seega legitiimsed eesmärgid ning piirangud on nende eesmärkide saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad. Muudatustega ei piirata põhiõigusi rohkem, kui eelnõu eesmärkide saavutamiseks vajalik, ning piirangute tasakaalustamiseks on ette nähtud asjakohased menetluslikud ja õiguslikud tagatised. Eeltoodust tulenevalt on eelnõu põhiseadusega kooskõlas.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi õiguslikke termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on puutumuses Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga³⁵. Harta artikli 47 kohaselt on igal inimesel õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele. Seejuures on igal inimesel õigus asja õiglasele ja avalikule arutamisele mõistliku aja jooksul. Eelnõuga tehtavad muudatused aitavad tagada, et töövaidlused saaksid lahenduse kiirelt ja tõhusalt, aidates seega tagada hartaga ette nähtud põhiõigusi.

6. Seaduse mõjud

Seaduseelnõu eesmärk on lahendada töövaidluskomisjonide (TVK) töös ilmnenud kitsaskohad, ühtlustada TVK-de praktikat ning ajakohastada sätteid. Muudatuste tulemusena muutub töövaidluste lahendamine kiiremaks ja paindlikumaks.

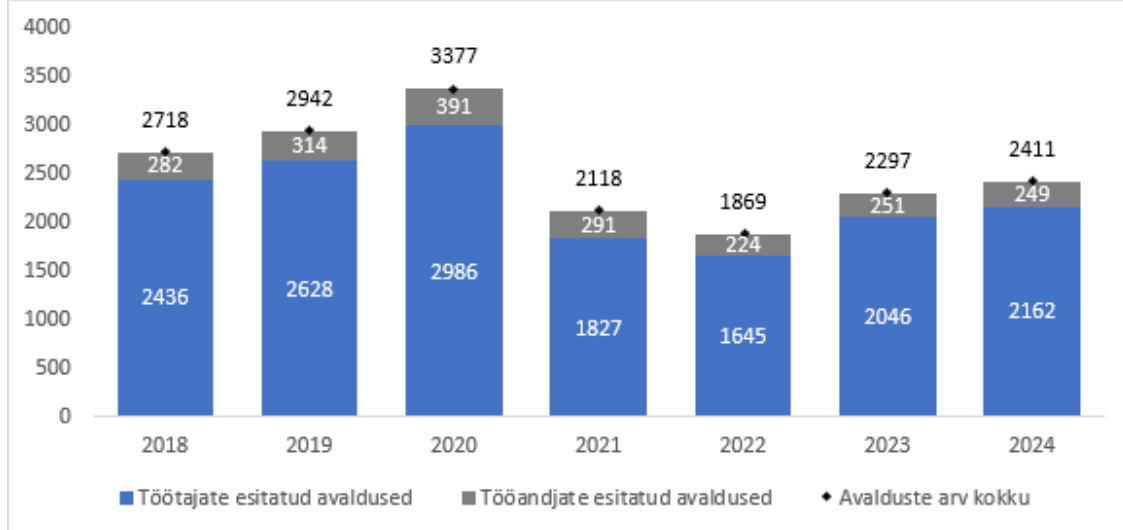
Kavandatavad muudatused mõjutavad otseselt Tööinspektsiooni juures asuva kaheksa TVK tööd. TVK-des töötab kokku kaheksa TVK juhatajat ja 222 kaasistajat. Tööinspektsiooni põhimääruse kohaselt lahendatakse töövaidlusi neljas linnas: Jõhvis (teeninduspiirkond Ida-Viru ja Lääne-Viru maakond), Pärnus (teeninduspiirkond Pärnu, Hiiu, Saare, Viljandi, Lääne ja Järva maakond), Tallinnas (teeninduspiirkond Harju ja Rapla maakond) ja Tartus (teeninduspiirkond Jõgeva, Tartu, Põlva, Valga ja Võru). Kõige enam töövaidlusi lahendati 2025. aastal Tallinnas (1410). Teistes piirkondades on töövaidlusi olnud oluliselt vähem (200–300 vaidlust 2025.aastal). Muudatustel on otsene mõju ka töösuhte osapooltele. TVK-de poole pöördub igal aastal siiski vaid väike osa kõikidest tööandjatest (0,2%, 2025.a 265 tööandjat) ja töötajatest (0,3%, 2025.a 2198 töötajat). Vähesel määral on mõjutatud ka kohtud.

TVK-sse esitatud avalduste arv on olnud aastati muutuv, olles viimasel paaril aastal 2300–2400 juures (joonis 1). 2024. aastal oli ühe TVK juhataja menetletavate avalduste keskmine arv ligikaudu 300. Enamiku, s.o ligi 90% avaldustest esitavad töötajad ning ligi 2/3 nõuetest on rahalised.

³⁴ <https://pohiseadus.ee/sisu/3497>

³⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>

Joonis 1. Töövaidluskomisjonidesse esitatud avalduste arv, 2018–2024



Allikas: Tööinspektsiooni töövaidluste statistika

Paljud eelnõuga kavandatud muudatused on tehnilist laadi ning nende eesmärk on täpsustada seaduse sõnastust, eelkõige seoses TVK-de igapäevase toimimise ja töökorraldusega. Seaduseelnõu mõjude analüüsis keskendutakse muudatustele, millel on suurem sisuline mõju töövaidluse osapooltele, TVK-de töökorraldusele ja töövaidluste lahendamise kvaliteedile. Mõjusid hinnatakse olulisemate muudatuste kaupa, kus iga muudatuse puhul on eristatud mõju valdkond ja sihtrühm. Mõju igale sihtrühmale hinnatakse nelja kriteeriumi alusel: mõjutatud sihtrühma suurus, mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk.

Eelnõuga kavandatavate muudatuste puhul võib eeldada sotsiaalset ja majanduslikku mõju ning mõju riigiasutuste korraldusele. Muudatused ei mõjuta regionaalarengut, infotehnoloogiat ja infoühiskonda; haridust, kultuuri, sporti; riigikaitset ega välissuhteid; siseturvalisust ega keskkonda, mistõttu ei ole mõju olulisust nendes valdkondades hinnatud.

Muudatus 1. Laiendatakse kirjaliku menetluse võimalust (elnõu punkt 47)

Sotsiaalne ja majanduslik mõju

Sihtrühm: töötajad ja tööandjad, kellest pöördub TVK-sse aastas vastavalt 0,3% ja 0,2%³⁶.

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: tavamenetlus eeldab kõigi osapoolte istungil osalemist, sh vajaduse korral kordusistungitel. Esineb ka olukordi, kus istungi aega tuleb muuta või istung edasi lükata, mis omakorda pikendab menetluse kestust ja otsusele jõudmise aega. Kirjalik menetlus võimaldab töövaidluse osapooltel lahendada vaidlusi istungil (kas füüsiliselt või virtuaalselt) osalemata. 2024. a lahendas TVK ca 2400 avaldust ehk keskmiselt ca 200 avaldust kuus. Kõikidest laekunud avaldustest 15% ehk 360 avaldust lahendati kirjalikus menetluses.

Kavandatava muudatuse tulemusena saab kirjalikus menetluses läbi vaadata kuni 6400-eurose nõuete kogusumma asemel kõiki avaldusi, kus asjaolud on otsuse tegemiseks selged ning TVK hinnangul ei ole pooltel asjaolude selgitamiseks vaja isiklikult kohale ilmuda.

Muudatuse tulemusena võib tõusta kirjalikult menetletavate avalduste osakaal. Kirjalik menetlus vähendab osapoolte ajakulu ja rahalisi väljaminekuid, kuivõrd osapooled ei pea osalema istungil. Eriti oluline on see töötajatele ja tööandjatele, kes asuvad TVK istungipaikadest kaugemal või kelle töö- või perekohustused raskendavad istungil osalemist.

³⁶ 2025. aastal pöördus TVK-sse 265 tööandjat ja 2198 töötajat.

Samuti väheneb sihtrühma hulgas vajadus istungil osaleva tõlgi leidmise ja kaasamise järele, mis on oluline eesti keelt mitte valdavate või kuulmis- või kõnepuudega inimeste jaoks. Kirjalik menetlus kestab üldjuhul ka lühemat aega (kirjalik keskmiselt ca 30 päeva, tavamenetlus ca 39 päeva), näiteks kuna pole vajadust oodata istungiaega. Piirsumma tõstmine arvestab ka keskmise palga ja elukalliduse kasvu, mis on suurendanud töövaidlustes esitatavate nõuete mahtu. Nii tagab muudatus kirjaliku menetluse kättesaadavuse ka muutunud majandustingimustes ning aitab vältida lihtsate vaidluste viimist suulisele istungile. Muudatuse mõju ulatust võib pidada keskmiseks – see parandab küll sihtrühma võimalusi TVK menetlust oma elukorraldusega paremini sobitada ning vähendab kulusid, kuid ei eelda neilt teadlikku kohanemist või lisapingutusi. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuivõrd töövaidlus on sihtrühma hulgas harvaesinev sündmus.

Ebasoovitavad mõjud: ebasoovitav mõju võib avalduda olukordades, kus kirjaliku menetluse tõttu puudub osapooltel võimalus istungil sõna võtta ning nad ei saa või ei oska end seetõttu piisavalt selgelt väljendada, mõjutades seega TVK otsust. Risk on siiski väike, kuna kirjalikku menetlust rakendatakse vaid selgete asjaolude korral ning kui istung ei anna lisaväärtust. Riski leevendab ka eelnõuga kavandatav muudatus, mis sätestab selgemalt TVK kohustuse selgitada osapooltele nende õigusi ja kohustusi ning teha ettepanekuid avalduse täiendamiseks või tõendite esitamiseks. Sellega vähendatakse oluliselt võimalust, et avalduses või tõendites jäävad olulised detailid kajastamata. Lisaks saab otsusega mittenõustumisel pöörduda maakohtusse, kus nõudeid arutatakse uuesti ja kus on võimalik esitada ka uusi tõendeid või asjaolusid.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele: muudatusel on positiivne mõju töövaidluse osapooltele. Sihtrühm on väike, mõju avaldumise ulatus on keskmine, sagedus väike ja ebasoovitavate mõjude risk väike. Kokkuvõttes on mõju sihtrühmale väheoluline.

Mõju riigiasutustele

Sihtrühm: töövaidluskomisjonid, s.t 8 TVK juhatajat ning 222 kaasistujat.

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: kirjaliku menetluse võimaluse laiendamine suurendab TVK-de töö efektiivsust ja võimaldab ressursse otstarbekamalt kasutada. Iga istungi korraldamine eeldab lisaks TVK juhatajale ka dokumendihalduse spetsialisti ja kaasistujate kaasamist, mis väljendub tööaja- ja rahakulus. Samuti tuleb arvestada istungite ärajäämise või edasilükkamisega, mis ei võimalda ajaliselt määrata samale ajale teist istungit – see tähendab kasutamata jäänud tööaega. Kirjalikus menetluses lahendab asja komisjoni juhataja üksinda ja kirjalikult. Seeläbi väheneb vajadus kaasata kaasistujaid ning väheneb ka TVK dokumendihalduse spetsialistide töökoormus. Praktikas tähendab see, et töötajate aega saab kasutada paindlikumalt, suurendades nii menetlusvõimet kui ka kulutõhusust.

Võrreldes kehtiva olukorraga võib kirjalikult menetletavate nõuete osakaal suureneeda, mille arvelt vabanevad istungiajad. Vabanevad istungiajad saab suunata keerukamate või kiiremat menetlemist vajavate asjade lahendamiseks, mis loob eeldused kogu süsteemi menetluskiiruse paranemiseks.

Muudatuse mõju avaldumise ulatus on keskmine, sest TVK-d on kirjalikku menetlust kasutanud juba 2018. aastast ning juhatajatel ei ole vaja sellega kohaneda. Uuendus laiendab kirjaliku menetluse kasutusala ka mitterahalistele nõuetele, kuid muudab menetlust pigem tehniliselt kui sisuliselt. Mõju avaldumise sagedus on samuti keskmine, kuna TVK-d kasutavad kirjalikku menetlust pidevalt.

Ebasoovitavad mõjud: ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele: muudatusel on positiivne mõju TVK töökorraldusele ja ajaplaneerimisele. Sihtrühm on väike, mõju avaldumise ulatus ja sagedus on keskmised. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud. Kokkuvõttes on mõju oluline.

Muudatus 2. Kiirendatakse menetlusprotsessi, sh luuakse tagaseljaotsuse tegemise võimalus ning tugevdatakse tähtaegadest kinnipidamist ja poole vastutust tõlgi pädevuse eest (eelnou punktid 51, 55, 13)

Sotsiaalne ja majanduslik mõju

Sihtrühm: töötajad ja tööandjad, kellest pöördub TVK-sse aastas vastavalt 0,3% ja 0,2%³⁷.

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: TVK-de töös esineb sageli olukordi, kus vastaspool ei reageeri või ei ilmu istungile. Täpne statistika nende olukordade sageduse kohta puudub, kuid hinnanguliselt võib see ulatuda üle 300 menetluseni aastas (näiteks on üks TVK juhataja hinnanud, et iga seitsmes avaldus jääb vastaspoole vastuseta). Kavandatava muudatusega võimaldatakse sellistes olukordades teha tagaseljaotsus. Tagaseljaotsuse tegemise lubamine lihtsustab ja kiirendab töövaidluse lahendamist, kuna mõjuva põhjuseta vastamata jätmise ja istungile mitteilmumise korral loetakse avaldaja esitatud asjaolud vastaspoole poolt omaksvõetuks ning TVK juhataja ei pea koostama mahukat analüüsi vastaspoole argumentide kohta. Sisuliselt on tegu lihtsustatud otsusega ning otsuse kirjutamine muutub võrreldes kehtiva praktikaga kiiremaks. Kuna valdava osa avaldustest esitavad töötajad (ca 90%), tähendab muudatus peamiselt töötajate jaoks võimalust saada väiksema ajakuluga otsus, kui tööandja ei tee koostööd. Teisalt annab muudatus vastaspoolele selge signaali, et passiivsus viib siiski otsuseni ka poole osaluseta, mis soodustab aktiivsemat osalust menetlusprotsessis ning vähendab menetluse pahatahtlikku venitamist.

Menetluse efektiivsust toetavad ka muudatused tõendite tähtaegades ja tõlgi nõuetes. Sageli ei pea pooled kinni TVK tähtaegadest tõendite esitamisel – olgu teadmatusest, ajapuudusest või pahatahtlikult –, esitades need tihti ka alles istungil. Selge reegli kehtestamine, et mõjuva põhjuseta tähtajast hiljem esitatud tõendeid ei arvestata, motiveerib mõlemaid pooli argumente ja tõendeid õigeaks ajaks esitama, andes samas võimaluse vältida menetluse venima jäämist, kui tähtaegadest siiski kinni ei peeta. Samamoodi parandab menetluse efektiivsust nõue, mis paneb selgelt vastutuse tõlgi tagamise ja tema pädevuse eest sellele poolele, kes tõlki vajab. Kui tõlki ei ole või tõlge ei ole piisav, saab menetlusega siiski edasi liikuda ning vaidluse tempokalt lahendada, mitte ei pea korraldama kordusistungeid, mis menetlust venitavad. Viimase rahvaloenduse (2021) kohaselt umbes 33% inimesi räägivad emakeelena muud keelt kui eesti keelt ning tööinspektsiooni hinnangul võib ca 10–15% TVK-sse pöördujatest vajada tõlgi abi.

Kokkuvõttes muudavad muudatused töövaidlused kiiremaks ja õiglasemaks. Avaldaja saab kiiremini lahenduse, kui vastaspool koostööd ei tee. Samuti tugevdab tagaseljaotsuse võimaluse sätestamine ühiskondlikku õiglustunnet, sest see välistab olukorra, kus töövaidlus jääb venima vaid seetõttu, et üks pool menetlust eirab. See muudab süsteemi prognoositavamaks ja usaldusväärsemaks kõigile osapooltele. Mõju avaldumise ulatus on suur, kuivõrd võrreldes kehtiva olukorraga on osapooled sunnitud täpsemalt jälgima tähtaegu ja vältima passiivsust, mis nõuab ka sihipärast kohanemist. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuivõrd töövaidlusi esineb sihtrühma kui terviku hulgas harva.

Ebasoovitavad mõjud: tagaseljaotsuse tegemine olukorras, kus vastaspool ei ole mõistnud selle tagajärgi, võib suurendada vastaspoole rahulolematust. Riski leevendab asjaolu, et seaduses sätestatakse selged tagaseljaotsuse tegemise tingimused ning tugevdatakse TVK selgituskohustust, mistõttu TVK saab täpselt pooltele selgitada passiivsuse ja tähtaegade järgimata jätmise tagajärgi. Samuti sätestatakse mitu asjaolu, mille korral tagaseljaotsust teha

³⁷ 2025. aastal pöördus TVK-sse 265 tööandjat ja 2198 töötajat.

ei saa (nt mõjuv põhjus hilinemiseks või osapoolt ei ole teavitatud tagajärgedest). Pooltel on ka õigus taotleda otsuse tühistamist ja menetluse taastamist mõjuva põhjuse korral. Tähtajast hiljem esitatud tõendite ning ebapädeva tõlgi mitteamvestamine võivad samuti osapooltes rahulolematust tekitada, kuid selgituskohustus ja TVK juhataja kaalutusõigus (erandjuhtudel on võimalik otsustada, et istung lükatakse siiski edasi) leevendavad seda riski.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele: muudatusel on positiivne mõju töösuhte osapooltele. Sihtrühm on väike, mõju avaldumise ulatus on suur, kuid sagedus on väike. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kokkuvõttes on mõju oluline.

Mõju riigiasutustele

Sihtrühm: töövaidluskomisjonid, st 8 TVK juhatajat ning 222 kaasistujat.

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: muudatusel on positiivne mõju TVK töökorraldusele, eelkõige menetluste kiirusele ja juhatajate ajaplaneerimisele. Võimalus teha tagaseljaotsus vabastab TVK juhatajatele aega, mille saab omakorda pühendada keerukamate juhtumite süvitsi lahendamiseks. Seni on TVK juhatajad kasutanud mõningal määral ka muid võimalusi, sh mõni TVK juhataja on kasutanud analoogiat tsiviilkohtumenetluse praktikast ning teinud lihtsustatud põhjendustega otsuse. See aga tekitab otsustes ebakõla ja vähendab õigusselgust, õhustades ka TVK usaldusväärust ja mainet. Kui tagaseljaotsuse tegemise võimalus on selgelt seaduses reguleeritud, siis on TVK juhatajatel selged tingimused ja piirid, mis omakorda aitab koormust ühtlustada ning mainet hoida.

Uus kord võimaldab vältida menetluse venima jäämist ning vähendab ressursimahukate kordusistungite vajadust juhtudel, kus pool ei ole tähtajaks esitanud tõendeid või ei ole taganud tõlgi osalemist. Hilinenud tõendid, sobimatu tõlk ja tõlgi puudumine ongi praegu olnud sagedasemad põhjused, miks istungeid edasi lükatakse. Kui juhatajal on selge õigus jätta sellised hilinenud dokumendid või taotlused arvestamata või piirduda ühe istungiga ka juhul, kui tõlge ei ole kvaliteetne, saab TVK oma tööaega paremini planeerida ja vältida tarbetuid viivitusi. Muudatus suurendab TVK autoriteeti ja menetluse läbipaistvust, sest pooled ei saa enam kasutada venitustaktikat. See omakorda suurendab usaldust komisjoni suhtes ja vähendab alusetuid etteheiteid erapoolikuse kohta.

Muudatused lähendavad TVK praktikat kohtumenetlusele, säilitades paindlikkuse, mis on TVK eripära. Kokkuvõttes paraneb menetluse kiirus, TVK töökorraldus ja ressursikasutus ning avalikkuse usaldus töövaidlusmenetluse vastu. Muudatuse mõju ulatus on keskmine, sest eeldab TVK-delt mõningal määral kohanemist (nt tagaseljaotsuse tegemise tingimuste töösse üle võtmise). Mõju avaldumise sagedus on suur, kuna TVK-d puutuvad tähtaegade ületamise, vastaspoole passiivsuse ja tõlkidega kokku igal argipäeval.

Ebasoovitavad mõjud: tagaseljaotsuse tegemine võib tekitada olukorra, kus pool tunneb, et teda ei kaasatud piisavalt või ta ei ole mõistnud oma tegevuse tagajärgi. See võib tuua kaasa rahulolematust ning suurendada kaebusi, mis omakorda tähendab lisakoormust ka TVK-le. Risk on suurem juhtudel, kus vastaspoolele ei olnud piisavalt arusaadavalt selgitatud, et passiivsus või istungile mitteilmumine võib viia sisulise otsuse tegemiseni. Riski leevendab asjaolu, et seaduses sätestatakse selged tagaseljaotsuse tegemise tingimused, mida on võimalik pooltele ka selgitada, ning eelnõuga tugevdatakse TVK selgituskohustust. Lisaks nähakse ette mitu selget välistavat kriteeriumi, mille puhul tagaseljaotsust teha ei tohi. Säilib TVK juhataja kaalutusõigus erandjuhtumitel, mis võimaldab TVK-l arvestada konkreetse juhtumi eripära.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele: muudatusel on positiivne mõju TVK töökorraldusele. Sihtrühm on väike, mõju avaldumise ulatus on keskmine ja sagedus suur. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kokkuvõttes on mõju oluline.

Muudatus 3. Nõudeid saab osaliselt menetlusse võtta ning sätestatakse TVK selgituskohustus (eelnou punktid 28 ja 12)

Sotsiaalne ja majanduslik mõju

Sihtrühm: töötajad ja tööandjad, kellest pöördub TVK-sse aastas vastavalt 0,3% ja 0,2%.

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: töövaidluse osapooled ei pea menetluses kasutama esindajat ning sageli puuduvad neil õigusteadmised. Justiitsministeeriumi 2023. a analüüsi³⁸ kohaselt on rohkem kui 40% TVK-sse esitatud avaldustest puudustega. Levinumad probleemid on seotud nõuete ebaselge sõnastamise, allkirja puudumise või sobimatute või puuduvate tõenditega (sh tõlgete puudumine). Sellised puudused venitavad menetluse kestust ning võivad viia kogu avalduse tagasilükkamiseni isegi siis, kui ainult osa nõuetest on puudustega. 2024. a esitati TVK-le kokku 2411 avaldust (sh 90% töötajatelt), milles oli kokku 5250 nõuet – keskmiselt 2,2 nõuet ühe avalduse kohta. Seega võib ühe puudusega nõude tõttu praegu menetlusest välja jääda ka mitu korrektselt esitatud nõuet. 2024. a jäeti ligi viiendik avaldustest menetlusse võtmata, sh puuduste kõrvaldamata jätmise tõttu.

Kavandatav muudatus võimaldab TVK-l võtta menetlusse need nõuded, mille puudused on kõrvaldatud ning neid on võimalik menetleda, isegi kui osa nõuetest pole endiselt korrektsed. See tagab, et kogu avaldus ei kuku menetlusest välja üksnes ühe puudusega nõude tõttu. Lisaks tugevdatakse TVK selgituskohustust, sätestades selgesõnalise kohustuse selgitada menetlusosalistele nende õigusi ja kohustusi ning vajaduse korral teha ettepanekuid avalduse täiendamiseks või tõendite esitamiseks. See suurendab töövaidluse osapoolte teadlikkust ning aitab parandada avalduste ja vastuväidete kvaliteeti. See omakorda tähendab kiiremat menetlust ja suuremat tõenäosust, et TVK-s saab toimuda sisuline arutelu ning teha saab kvaliteetse ja õiglase otsuse.

Muudatused avaldavad positiivset sotsiaalselt mõju, kuivõrd parandab isikute ligipääsu töövaidluste lahendamise süsteemile, sh nõudmata neilt õigusteadmisi. Kuivõrd 2/3 nõuetest on rahalised, parandavad muudatused potentsiaalselt ka osapoolte majanduslikku toimetulekut. Mõju avaldumise ulatus on keskmine, kuivõrd sihtrühma käitumises võib eeldada muudatuste järel muutusi (nt selgituskohustuse tõttu kirjutatakse kvaliteetsemad avaldused), kuid see ei nõua sihipärast tegutsemist. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuivõrd töövaidlusi esineb sihtrühma kui terviku hulgas harva.

Ebasoovitavad mõjud: ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele: muudatusel on positiivne mõju töösuhte osapooltele. Mõjutatud sihtrühm on väike, mõju avaldumise ulatus keskmine, sagedus väike ja ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kokkuvõttes on mõju väheoluline.

Mõju riigiasutustele

Sihtrühm: töövaidluskomisjonid, kus avaldusi lahendab kokku 8 TVK juhatajat ning 222 kaasistajat. Sihtrühm on väike.

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: kui muudatuse tulemusena võimaldatakse TVK-l võtta menetlusse need nõuded, mille puudused on kõrvaldatud ning neid on võimalik menetleda, isegi kui osa nõuetest pole endiselt korrektsed, võib see vähendada TVK-sse pöördujate tunnet ebaõiglasest kohtlemisest, vähendada kaebuste arvu ning suurendada veelgi komisjoni mainet töövaidluste lahendamise usaldusväärse ja kättesaadava kanalina. Võimalus võtta menetlusse vähemalt õigesti esitatud nõuded aitab TVK-l paremini täita oma rolli paindliku ja efektiivse töövaidluste lahendajana.

³⁸ Justiitsministeerium. 28.06.2023. Töövaidluste lahendamise analüüs. [Töövaidluste lahendamise analüüs.pdf](#).

Teiseks sätestatakse seaduses selgesõnaliselt TVK kohustus selgitada pooltele nende õigusi ja kohustusi, teha ettepanekuid avalduste täiendamiseks ning suunata tõendite esitamisel. Kuigi seda juba mingil määral ka tehakse, loob muudatus selge õigusliku aluse süsteemsemaks ja järjepidevaks selgitustööks. See aitab vältida edasisi vaidlusi poolte erapoolikus kohtlemises ning tagab läbipaistvama ja usaldusväärsema menetlusprotsessi.

Muudatuse mõju ulatus on keskmine, sest eeldab TVK-delt mõningal määral kohanemist, ning mõju avaldumise sagedus on suur, kuna TVK-d puutuvad avaldustega kokku igapäevatoos.

Ebasoovitavad mõjud: muudatus võib esialgu suurendada TVK töökoormust, kuna senisest rohkem tuleb pöörata tähelepanu puudustega nõuete selektiivsele menetlemisele ning suhelda töövaidluse osapooltega põhjalikumalt. Töökoormuse kasvu aitab tasakaalustada asjaolu, et selgitustöö ja nõuete osaline menetlusse võtmine teataval määral juba toimib, kuid muudatuse tulemusena muutub töö ühtsemaks ja konkreetsemaks. Lisaks toetab muudatuse rakendamist tööelu infosüsteemi loodav töövaidluste moodul, mis võimaldab juba avalduse esitamise hetkel kuvada menetlusosalistele juhiseid (nt infomullid), kuidas avaldust korrektselt esitada ja milliseid tõendeid lisada. See ennetab puudustega avalduste esitamist ning vähendab komisjoni selgitustööle kuluvat aega tulevikus.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele: muudatus avaldab positiivset mõju TVK töökorraldusele ja mainele. Sihtrühm on väike, mõju avaldumise ulatus on keskmine ja sagedus suur. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kokkuvõttes on mõju oluline.

Muudatus 4. Töötaja saab TVK-le esitada töötasunõude tööandjalt alltöövõtu tellinud isiku vastu (eelnõu punkt 2)

Sotsiaalne ja majanduslik mõju

Sihtrühm 1: töötajad, sh Eestisse lähetatud töötajad, kes teevad alltöövõtuna hoonete ehitamise, remondi, hooldamise, ümberehitamise või lammutamisega seotud ehitustöid.

Statistikaameti andmetel oli 2024. aastal ehituse tegevusalal 44 900 palgatöötajat, moodustades kõigist palgatöötajatest 7,3%. Täpset statistikat alltöövõtuna ehitustöid tegevate isikute arvu kohta ei ole, kuid võib eeldada, et see on oluliselt väiksem valdkonna palgatöötajate üldarvust. 2024. aastal lähetati Eestisse 2963 töötajat, kellest 432 ehk 16% olid ehitusvaldkonna töötajad. Kõikidest ehitusvaldkonna töötajatest moodustasid lähetatud töötajad alla 1%. Kokkuvõttes on eelduslikult sihtrühm väike, eriti arvestades, et TVK-sse pöördub vaid 0,3% kõikidest töötajatest.

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: muudatuse tulemusena paranevad alltöövõtuna ehitustöid tegevate töötajate võimalused saamata jäänud töötasu kättesaamiseks juhul, kui nende tööandja töötasunõuet ei täida. Kehtiva korra kohaselt saavad nad sel juhul peatöövõtjalt töötasu väljanõudmiseks pöörduda kohtusse, aga mitte TVK-sse, kuivõrd peatöövõtja ei ole TVK mõistes töösuhte osapool. Kohtumenetlus on üldjuhul pikem ning keerulisem võrreldes TVK menetlusega. Viimastel aastatel on TVK-s on töövaidluse menetlus kestnud keskmiselt 28–33 kalendripäeva³⁹, maakohtus aga vahemikus 308–345 kalendripäeva⁴⁰. Samuti näitas analüüs, et üldiselt jõuab TVK-s sisulise otsuseni esitatud avaldustest suurem osa kui maakohtus.

Muudatus suurendab töötajate võrdset kohtlemist, kuivõrd selle jõustudes saavad ka alltöövõtuna ehitustöid teinud isikud neile seadusega ettenähtud võimaluse enda töötasu välja nõudmise rakendamiseks kasutada TVK abi.

³⁹ [Tööinspektsiooni statistika](#), töövaidlused tabelina 2005–2024.

⁴⁰ [Tsiiviilasjad maakohtus](#), tsiiviilasja statistiline kategooria: tööõigusasjad.

Muudatus avaldab kokkuvõttes positiivset mõju alltöövõtuna ehitustöid tegelevatele töötajatele, kuna võimaldab neil kasutada TVK menetlust, mis on lihtsam, kiirem ja kuluefektiivsem võrreldes kohtumenetlusega. Mõju avaldumise ulatust võib pidada keskmiseks – töötajad saavad edaspidi kohtu asemel pöörduda TVK-sse, samas ei nõua see märkimisväärset kohanemist.

Kohtusse on seni vähe selliseid juhtumeid jõudnud. Kohtute menetlusstatistika⁴¹ kohaselt saabus maakohtutesse nii 2023. kui ka 2024. aastal 255 tööõigusasja, millest vaid väike osa võib tõenäoliselt olla seotud peatöövõtja vastu esitatud töötasunõudega ehitusvaldkonnas. Võib eeldada, et muudatuse tulemusena muutub nõude esitamine lihtsamaks võrreldes kohtusse pöördumisega, mistõttu võib pöördumiste arv suurened. Samas on töötasunõude esitamine siiski harv ja ebaregulaarne sündmus, seega on mõju avaldumise sagedus väike.

Ebasoovitavad mõjud: ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele: kavandatav muudatus avaldab sihtrühmale positiivset mõju. Mõjutatud sihtrühm on väike, mõju avaldumise ulatus keskmine ja sagedus väike. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kokkuvõttes on mõju väheoluline.

Sihtrühm 2: hoonete ehitamise, remondi, hooldamise, ümberehitamise või lammutamisega seotud valdkonnas alltöövõtu tellinud isikud. Statistikaameti andmetel tegutses Eestis 2023. a ehituses 17 391 ettevõtet, moodustades kõikidest ettevõtetest 11%. Puuduvad täpsed andmed, kui suur osa neist ettevõtetest tellib alltöövõttu, kuid eeldatavasti on see väiksem kui kõigi ehitusettevõtete arv. Kuivõrd kohtusse on seni jõudnud vähe juhtumeid, kus alltöövõttu teinud isikud saamata jäänud töötasu peatöövõtjalt välja nõuavad ning kõikidest ettevõtetest on töövaidlustega kokku puutunud vaid väga väike osa (0,2%), võib eeldada, et sihtrühm on väike.

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: muudatuse tulemusena muutub töötaja jaoks lihtsamaks pöörduda töötasunõudega tööandjalt alltöövõtu tellinud isiku vastu, kuna nad saavad kohtu asemel pöörduda TVK-sse, kus menetlus on odavam ja kiirem. Seetõttu võib kasvada töötajate arv, kes sihtrühma vastu nõude esitavad. Seega võib eeldada mõningat negatiivset majanduslikku mõju ehitusvaldkonna ettevõtetele, mis on tellinud alltöövõtu – eelkõige võivad kaasneda planeerimata tööjõukulud. Lähtudes töölepingu seadusest, on alltöövõtu tellinud isikul võimalik vältida töötasu maksmist juhul, kui ta suudab tõendada, et on käitunud korraliku ettevõtja hoolsusega. Selle tõendamiseks tuleb tal pöörata suuremat tähelepanu hoolsusnõude täitmise tõendamisele (näiteks andmebaasidest tehtud päringud), mis suurendab ka mõnevõrra sihtrühma töökoormust ja ajaressurssi. Teisalt, majandusliku mõju ulatust vähendab see, et töölepingu seaduse § 29 lõike 5 järgi ei vastuta alltöövõtu tellinud isik mitte töötaja terve töötasu, vaid riikliku töötasu alammäära ulatuses.

Teisalt võib muudatusega kaasneda positiivne mõju alltöövõtuahelate kvaliteedile ja vastutuse jaotusele ehitussektoris, kuna tellijatel tekib motivatsioon valida maksekäitumiselt usaldusväärsemaid alltöövõtjaid. See võib vähendada tööõigusrikkumisi ja varimajanduse riski ehitussektoris.

Kuivõrd alltöövõtu tellinud isiku vastutus on juba sätestatud TLS-is ning töötajatel on seni olnud võimalik pöörduda kohtusse, siis võib mõju ulatust pidada väikeseks, kuna peatöövõtjate vastutuses muudatusi ei toimu. Mõju avaldumise sagedus on harv, kuivõrd TVK-sse pöördutakse harva ning seni on töötajad nõuetega ka kohtusse harva pöördunud.

Ebasoovitavad mõjud: ebasoovitavate mõjude riskiks võib olla see, kui alltöövõtu tellinud isik ei suuda piisavalt tõendada, et on järginud korraliku ettevõtja hoolsust ning on seetõttu sunnitud töötasu nõudeid täitma. Lisandunud nõuete täitmine võib olla koormavam väikeettevõtjatele,

⁴¹ [Tsiviilasjad maakohtus](#), tsiviilasja statistiline kategooria: tööõigusasjad.

kuivõrd iga muudatus on väikeettevõttes tajutavam kui suurtes ettevõtetes. Seega, majanduslik mõju võib avalduda ja olla olulisem neile, kes rohkem alltöövõttu tellivad ning kellel võib hoolsuskohustuse täitmisega probleeme tekkida (nt väikeettevõtjad). Samas saab iga ettevõtja riski maandada, tegutsedes mõistliku ettevõtja hoolsusega.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele: muudatus võib avaldada negatiivset mõju ehitusvaldkonna ettevõtetele, mis tellivad alltöövõttu. Sihtrühm on keskmise suurusega, kuid mõju avaldumise ulatus, sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kokkuvõttes on mõju väheoluline.

Mõju riigiasutustele

Sihtrühm: töövaidluskomisjonid, kus avaldusi lahendab kokku 8 TVK juhatajat ning 222 kaasistajat. Sihtrühm on väike.

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: kavandatav muudatus suurendab TVK koormust. Kuna TVK menetlus on töötajatele tasuta ning lihtsam ja kiirem kui kohtumenetlus, on oodata, et senised kohtusse suunatud töötasunõuded alltöövõttu tellinud isiku vastu jõuavad edaspidi TVK-desse. Samuti suureneb TVK selgituskohustus, kuivõrd TVK-sse pöörduvaid töötajaid tuleb edaspidi informeerida võimalusest esitada alternatiivne nõue ka tööandjalt alltöövõttu tellinud isiku vastu.

Tööinspeksiooni statistika⁴² kohaselt laekus 2024. aastal 370 avaldust ehitussektorist, millest 66% ehk 245 avaldust sisaldasid töötasunõuet. Kõigist samal aastal TVK-le laekunud avaldustest (2411) moodustasid ehitussektori töötasunõuded umbes 10%. Lähetatud töötajate kohta täpne statistika puudub, kuid kõikidest võõrtöötajaga seotud töövaidlustest 24% on ehitusvaldkonnas. Eeldatavasti vastab osa neist avaldustest tingimustele, mis võimaldavad esitada töötasunõude alltöövõttu tellinud isiku vastu. Täpset hinnangut on küll keeruline anda, kuid tõenäoliselt on see arv üsna väike ning tegelik koormuse kasv marginaalne. Näiteks kohtute menetlusstatistika⁴³ kohaselt saabus maakohtutesse nii 2023. kui 2024. aastal 255 tööõigusasja, millest tõenäoliselt vaid väike osa võib olla seotud just peatöövõtja vastu esitatud töötasunõudega ehitusvaldkonnas.

Pikas plaanis suurendab muudatus õigusselgust ning tugevdab TVK rolli töövaidluste lahendamisel, kuna komisjon saab sisuliselt rakendada töölepingu seaduse sätteid töötasu solidaarvastutuse kohta.

Muudatuse mõju ulatus on keskmine: kuigi menetlusse lisandub uus vastaspool, ei muutu menetluse loogika. Mõju tuleneb peamiselt vajadusest töötajatele uut võimalust selgitada, kuid see ei nõua märkimisväärset kohanemist. Mõju avaldub harva, kuna selliseid juhtumeid on eelduslikult vähe.

Ebasoovitavad mõjud: eeldatav TVK töökoormuse kasv võib vähendada TVK üldist efektiivsust ja kvaliteeti. Eelduslikult on lisanduvate vaidluste arv siiski väike. Seadusega tehtavate teiste muudatuste peamine eesmärk on lisada paindlikkust ja suurendada TVK efektiivsust, seega potentsiaalselt lisanduvad juhtumid ei mõjuta TVK menetluse kvaliteeti oluliselt.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele: muudatus võib veidi suurendada TVK töökoormust, kuid eelkõige tugevdab muudatus TVK rolli. Sihtrühm on väike, mõju avaldub harva ja selle ulatus on keskmine. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kokkuvõttes on mõju väheoluline.

⁴² [Tööinspeksiooni statistika](#), Töövaidlused aastatel 2014–2024.

⁴³ [Tsiiviilasjad maakohtus](#), tsiiviilasja statistiline kategooria: tööõigusasjad.

Muudatus 5. Menetlusega seotud tähtajad muutuvad, sh laieneb otsuse viivitamata täitmise otsustamise võimalus (eelnõu punktid 24, 31, 43, 67 ja 76)

Sotsiaalne ja majanduslik mõju

Sihtrühm: töötajad ja tööandjad, kellest pöördub TVK-sse aastas vastavalt 0,3% ja 0,2%.

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: muudatused avaldavad töövaidluse osapooltele erinevat võimalikku mõju, mis sõltub konkreetsest juhtumist.

Kavandatava muudatuse kohaselt pikendatakse avalduse menetlusse võtmise tähtaega kolmelt päevalt viiele ning avaldus vaadatakse edaspidi läbi 45 tööpäeva jooksul selle menetlusse võtmisest, mitte alates selle esitamisest. Samuti võib TVK edaspidi otsuse teatavaks tegemise tähtaega mõjuval põhjusel kümne tööpäeva võrra pikendada. Muudatuste tulemusena võib mõnel juhul pikeneda menetluse kogukestus, kuid samal ajal võimaldavad need muudatused eelkõige keerukamate juhtumite korral kvaliteetsemat ja põhjalikumalt analüüsitud lahendit. Selle tulemusena võib eeldada lahenditega rahulolu kasvu.

Teised muudatused omakorda lühendavad menetlusprotsessi. Kehtiva korra kohaselt on vastaspoolle avalduse tagasivõtmise puhul vastuväite esitamiseks aega kümme kalendripäeva, kuid üldjuhul esitab vastaspool vastuväite kiiresti või jätab selle üldse esitamata, mõnikord ka eesmärgiga menetlust pahatahtlikult venitada. Muudatuse kohaselt lühendatakse tähtaega viiele tööpäevale, mis aitab vähendada menetluse tarbetut venitamist ja võimaldab TVK-l teha määruse menetluse lõpetamiseks praegusest kiiremini. TVK-le lisandub võimalus otsus viivitamata täitmiseks pöörata kui vastaspool nõude õigeks võtab, st olukorras, kus vastaspool on nõuetega nõus. Kehtiva korra järgi on viivitamatu täitmine piiratud üksnes töötaja taotlusega ja hädavajalikus ulatuses (kuni kahe kuu töötasu) töötasu nõude korral. Muul juhul jõustub otsus 30 kalendripäeva möödudes otsuse kättesaamisest. Nõuete omaksvõtu korral on 30-päevane ootamine aga tarbetu viivitamine. Kiirem protsess avaldab positiivset mõju ka avaldaja majanduslikule toimetulekule, kuivõrd 2/3 TVK-sse esitatud nõuetest on rahalised.

Töövaidluse menetluse maksimaalse pikkuse arvestuses võib protsess uute tähtaegadega kesta kuni 156 päeva praeguse 127 asemel (vt täpsemalt lisa). Oluline on märkida, et see on teoreetiline maksimaalne menetluse pikkus, arvestades kõikide võimalike pikenduste, kordusistungite ja muude elementidega. Kui jõustub kavandatud otsuse viivitamata täitmise säte, siis on ka kordusistungite ja pikendatud tähtaegadega maksimaalne menetluse pikkus lühem kui praegu, s.t 121 päeva 127 asemel. Tegelikult on TVK menetluse keskmine pikkus oluliselt lühem: 2022–2024 jäi see vahemikku 28–33 päeva. Võttes arvesse ka muid kavandatud muudatusi, mis toetavad muu hulgas kvaliteetsemate avalduste esitamist ja tähtaegadest kinnipidamist, võib eeldada, et keskmine menetlusaeg siiski ei pikene. Seejuures aga tagatakse vaidluste kvaliteetsem lahendamine.

Kokkuvõtvalt võib muudatuste tulemusena eeldada positiivset mõju ja seda eelkõige avaldajatele (90% juhtudest on selleks töötaja), kuna muudatused tagavad kiirema ja/või kvaliteetsema otsuse ning selle täitmise. Nii avaldajale kui ka vastaspoolle avaldub positiivne mõju eelkõige keerukate juhtumite korral, kuna TVK-l on rohkem aega ja paindlikkust töövaidluse asjaolusid selgitada ning otsust kaaluda. Lisaks toetavad kiiremad otsused ka avaldaja majanduslikku toimetulekut: kuna 2/3 esitatud nõuetest on rahalised (nt saamata jäänud töötasu) ning edaspidi saab avaldaja nõue varem täidetud.

Mõju ulatus on keskmine, kuivõrd menetluse pikkus, otsuse saamise kiirus või otsuse kvaliteet võib muutuda, kuid osapooled ei pea sellega märkimisväärselt kohanema. Mõju avaldub harva, kuna töövaidluste lahendamine TVK-s on harv ja ebaregulaarne sündmus.

Ebasoovitavad mõjud: avalduse menetlusse võtmise ja läbivaatamise tähtaja pikenedamisel võib osal juhtudel pikeneda ka töövaidluse lahendamise aeg ning rahaliste nõuete puhul võib seega

muudatusel olla lühiajaline negatiivne mõju avaldaja ehk enamasti töötaja majanduslikule toimetulekule, kuna nõude rahuldamine võtab varasemast kauem aega. Mõju risk on siiski väike, sest kombinatsioonis muude kavandatudmuudatustega võib TVK töö muutuda tõhusamaks, mistõttu keskmine menetlusaeg tõenäoliselt ei pikene.

Nõute viivitamata täitmine võib avaldada negatiivset majanduslikku mõju vastaspoolele (90% juhtudest tööandjale), eriti rahaliste nõute puhul, kuivõrd kaasneb kiirem rahaline kulu. Viivitamata täitmine tuleb kõne alla kahel juhul. Esiteks olukorras, kus vastaspool on olnud passiivne, mis on viinud tagaseljaotsuseni. Sel juhul leevendab negatiivset mõju asjaolu, et vastaspoolel on siiski olnud võimalus asjade käiku mõjutada, et tagajärjeks ei oleks tagaseljaotsus. Seda tagab ka TVK selgituskohustus, mille kaudu on passiivsuse võimalikele tagajärgedele varem tähelepanu pööratud. Teisel juhul saab nõute viivitamata täitmine aset leida juhul, kui vastaspool on nõuded omaks võtnud. See eeldab, et vastaspool on ka võimalike kulutustega arvestanud. Lisaks säilib TVK juhatajal kaalutlusõigus ning nõute viivitamata täitmine eeldab sellekohast märget otsuses, see ei toimu seega automaatselt seaduse alusel.

Kokkuvõtvalt on ebasoovitavate mõjude risk väike.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele: muudatus võib menetlust teatud juhtudel pikendada, kuid eelkõige tõstavad muudatused menetluse paindlikkust ja kvaliteeti. Mõjutatud sihtrühm on väike, mõju avaldumise ulatus keskmine ja sagedus harv. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kokkuvõttes on mõju väheoluline.

Mõju riigiasutustele

Sihtrühm: töövaidluskomisjonid, kus avaldusi lahendab kokku 8 TVK juhatajat ning 222 kaasistajat.

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: pikemad menetlustähtajad või nende pikendamise võimalus mõjuval põhjusel võimaldavad TVK-del realistlikumalt hallata töökoormust, seda eriti näiteks puhkuste perioodil või keerukamate juhtumite korral. Avalduse menetlusse võtmise hetkeni ei ole teada, kas avaldus on üldse menetletav, mistõttu on asjakohasem arvestada avalduse läbivaatamise aega alates selle menetlusse võtmisest. Puudustega ehk peaaegu poolte avalduste puhul on puuduste kõrvaldamise määrase koostamine ajamahukam kui menetlusse võtmine, mistõttu kehtiv kolmepäevane tähtaeg tähendab kiirustamist. Pikemad tähtajad aitavad hoida ka TVK usaldusväärsust, kuna tähtajad on realistlikud ja saavutatavad.

Otsuse viivitamata täitmise võimalus tugevdab komisjoni otsuse autoriteeti, andes eriti tagaseljaotsuste puhul selge signaali, et osapoole passiivsus ei vabasta teda kohustustest ega võimalda neid edasi lükata. Teisalt paraneb TVK maine, sest otsused täidetakse kiiresti.

Eelkõige paraneb muudatuste tulemusena keerukamate juhtumite lahendamise kvaliteet. Viimastel aastatel on töövaidlused muutunud sisulisemaks, osapooled on saanud teadlikumaks oma õigustest ning aina sagedamini kasutatakse esindajaid, kes esitavad sisulisi ja vormilisi taotlusi. Pikemad ja samas paindlikumad tähtajad võimaldavad TVK-l säilitada kvaliteeti, sh vältida lühikeste tähtaegade tõttu kiirustades koostatud otsustest tingitud vaidlusi või kaebusi.

Muudatuste mõju ulatus on keskmine, kuna TVK-d peavad harjuma uute tähtaegadega ning mõningatel juhtudel sisulisemalt põhjendama tähtaegade muutmist (nt otsuse tähtaja edasilükkamise korral), kuid see ei nõua märkimisväärset kohanemist. Mõju avaldub sageli, kuna muudatused puudutavad kõikide avalduste tähtaegu.

Ebasoovitavad mõjud: otsuse viivitamata täitmise kehtestamine võib vajada rohkem selgitustööd ning kaasa tuua kaebusi või vaidlusi. Seda leevendab kombinatsioon teistest planeeritavatest muudatustest ning eespool mainitud infosüsteemi arendus, mis aitab tähtaegade

järgimist täpsemalt jälgida, muutes menetlused efektiivsemaks ja kiiremaks - see võimaldab panustada rohkem aega selgitamisse. Samuti tugevdatakse TVK selgituskohustust, seega teavad osapooled igas menetlusetapis oma õigusi ja kohustusi.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele: muudatuse tulemusena saavad TVK-d paindlikumalt töötada eelkõige keerukamate juhtumitega. Sihtrühm on väike, mõju avaldumise ulatus keskmine ja sage. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kokkuvõttes on mõju oluline.

Muudatus 6. Kohtuhagi esitamine lihtsustub (eelnou punktid 67 ja 68)

Sotsiaalne mõju

Sihtrühm: töötajad ja tööandjad, kellest pöördub TVK-sse aastas vastavalt 0,3% ja 0,2%.

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: TVK otsuse järel on võimalik selle vaidlustamiseks pöörduda kohtusse 30 kalendripäeva jooksul. TVK menetluse mõistes vastaspool esitab kohtus kostja rollis kohtule taotluse asja läbivaatamiseks hagimenetluse korras ning TVK menetluse mõistes avaldaja peab seejärel esitama kohtule hagejana tsiviilkohtumenetluse nõuetele vastava ja tähtaegse hagiavalduse. Hagiavalduse esitamata jätmise korral jätab kohus asja läbi vaatamata ning TVK otsus n-ö vaidlustatud osas ei jõustu.

Kehtiva korra kohaselt loetakse TVK-sse esitatud avaldus hagiavalduseks, jättes kohtule võimaluse vajaduse korral nõuda avalduse esitamist hagimenetluses ettenähtud vormis. Justiitsministeeriumi 2023. a analüüs⁴⁴ aga näitab, et 2022. aastal nõudis kohus uue hagi esitamist enam kui 70% juhtudest. Seejuures puudusid kohtumäärustes sageli põhjendused, milles seisnesid TVK avalduse puudused, või välja toodud puudused ei olnud sellised, mis takistaksid hagi menetlemist (nt märkimata oli, kas hageja soovib suulist või kirjalikku menetlust). Selline praktika pikendab põhjendamatult maakohtu menetlust, toob kaasa hagejale põhjendamatu lisakoormuse. Enam kui 10% juhtudest ei esitanud hageja hagi, mistõttu tema nõue jäi kohtus läbi vaatamata, s.t tema õigused kaitseta. Seda vaatamata sellele, et TVK oli tema nõude rahuldanud. Seega kehtiva korra järgi jääb nõrgemas positsioonis ja sageli õigusteadmisteta töötaja (90% juhtudest on TVK-s avaldajaks töötaja) maakohtu nõuete tõttu sageli keerulisse olukorda.

Muudatus, millega kaotatakse kohtu õigus nõuda avalduse esitamist hagimenetluses ettenähtud vormis, säilitades võimalus seda vaid erandlikel juhtudel teha, suurendab sihtrühma õiguskindlust, tagab ootustele vastava lihtsa ja selge töövaidluste lahendamise protsessi ning vähendab sihtrühma halduskoormust. Õiguskeskkond muutub läbipaistvamaks ja etteaimatavamaks. Kui inimene teab, et TVK-le esitatud nõuetekohane avaldus kehtib ka kohtus, on tal lihtsam otsustada, kuidas oma õiguste kaitseks edasi tegutseda. Muudatus aitab vältida olukordi, kus pelgalt vormiline puudus takistab vaidluse sisulist lahendamist – see on eriti oluline töötajatele, kellel puudub esindaja või juriidiline kogemus.

Muudatuse mõju avaldumise ulatus on keskmine, kuivõrd eeldatavalt võib suurenedagi hagiavalduste esitamise arv, kuna see muutub lihtsamaks. Samas puudub tarvidus muutustega kohanemiseks mõeldud tegevuste järele. Mõju avaldub harva, kuna töövaidlusi esineb sihtrühma hulgas harva. Justiitsministeeriumi analüüsi kohaselt pöördutakse maakohtusse sama töövaidlusasja läbivaatamiseks ca 15% TVK-s sisulise otsuseni jõudnud asjadest.

Ebasoovitavad mõjud: ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele: muudatus avaldab positiivset mõju eelkõige töötajatele, tagades ootustele vastava lihtsa ja selge töövaidluste lahendamise protsessi.

⁴⁴ Justiitsministeerium. 28.06.2023. Töövaidluste lahendamise analüüs. [Töövaidluste lahendamise analüüs.pdf](#).

Mõjutatud sihtrühm on väike, mõju avaldub harva ja selle ulatus on keskmine. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kokkuvõttes on mõju väheoluline.

Mõju riigiasutustele

Sihtrühm: maakohtud ja maakohtunikud. Töövaidlusasjadega tegelevad neli maakohut. Maakohtutes oli 1.01.2025 seisuga kokku 164 kohtuniku ametikohta, millest täidetud 158, moodustades kõikidest Eesti kohtunistest *ca* 64%⁴⁵.

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: kavandatav muudatus, mille kohaselt kohtunikud peavad arvestama hagiavaldusena TVK-le esitatud avaldust, võib suurendada kohtunike töökoormust, eeldades, et seetõttu ei saa nad töötada harjumuspärasel viisil ning esitatud avaldus võib sisaldada kohtusüsteemi mõistes puudusi.

Justiitsministeeriumi 2023. aasta analüüsi⁴⁶ järgi esitati maakohtutesse perioodi 2018–2022 keskmisena 278 töövaidlusavaldust aastas. Neist keskmiselt *ca* 74% ehk 205 vaidlust olid varem läbinud TVK menetluse. Sama analüüsi kohaselt nõudis maakohus TVK avalduse asemel uue hagi esitamist enam kui 70% juhtudest, s.o *ca* 143 juhul. Seega võib eeldada, et hinnanguliselt 143 juhul aastas peaks maakohtunik hagiavalduse asemel asja menetlema TVK-le esitatud avalduse alusel. Arvestades maakohtunike arvu, on see vähem kui üks asi maakohtuniku kohta aastas. 2024. aastal oli ühel maakohtunikul menetleda keskmiselt 379 asja aastas⁴⁷. Seejuures näitas eelnevalt viidatud Justiitsministeeriumi analüüs, et välja toodud puudused ei olnud sellised, mis takistaksid hagi menetlemist (nt märkimata oli, kas hageja soovib suulist või kirjalikku menetlust). Seega on mõju avaldumise ulatus väike ja sagedus harv.

Ebasoovitavad mõjud: TVK-le esitatud avaldus võib siiski olla kohtu hinnangul ebasobiv maakohtu menetluse läbimiseks ning see võib negatiivselt mõjutada menetlusprotsessi ja kohtunike töökoormust. Lisaks võib kohtunikel tekkida tunnetus, et nende kaalutlusruumi on kitsendatud, eriti kui jääb mulje, et kohus peab menetlema vormiliselt ebatäielikke või puudustega avaldusi. Kavandatavate muudatustega jääb kohtule endiselt õigus nõuda avalduses puuduste kõrvaldamist juhul, kui avalduse puudus takistab asja sisulist läbivaatamist, eeldades aga, et kohus toob selgelt välja, milline puudus takistab hagi menetlemist. Puhkudeks, kus avaldaja on TVK-s oma avaldust muutnud ning seetõttu võib kohtule ja pooltele olla ebaselge, mis on avalduse sisu, säilib kohtul võimalus nõuda hagi tervikteksti esitamist. See aitab säilitada tasakaalu kohtuniku menetlusautonoomia ja hageja õiguskaitse vahel.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele: muudatus võib suurendada kohtute töökoormust. Sihtrühm on suur, kuid mõju avaldumise ulatus ja sagedus on väikesed ning ebasoovitavate mõjude risk väike. Kokkuvõtvalt on mõju väheoluline.

Muudatus 7. TVK juhatajate palgakorraldus muutub (eelnõu punktid 4 ja 5)

Majanduslik mõju

Sihtrühm: töövaidluskomisjonide 8 juhatajat.

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: kui kehtiva korra kohaselt jääb TVK juhataja põhipalk vahemikku 80–100% riikliku lepitaja palgast ning muutuvpalga maksmine pole

⁴⁵ [Kohtunikud 2025. aasta alguses - Kohtute aastaraamat](#).

⁴⁶ Justiitsministeerium. 28.06.2023. Töövaidluste lahendamise analüüs. [Töövaidluste lahendamise analüüs.pdf](#).

⁴⁷ [Maa-, haldus- ja ringkonnakohtute 2024. aasta menetlusstatistika töökoormusmetoodika põhimõtete alusel - Kohtute aastaraamat](#).

võimalik, siis kavandatava muudatuse jõustumisel on põhipalk 80% riikliku lepitaja palgast ning luuakse võimalus maksta tulemustasu.

Kavandatavate muudatuste koosmõjul muutub TVK juhatajate palgakorraldus selgemaks ja paindlikumaks. Kõigi juhatajate põhipalk on nii 2024. a kui ka 2025. a olnud 80%. Seetõttu juhatajate jaoks põhipalk ei muutu, küll aga suureneb õigusselgus, kuna säte viiakse vastavusse tegelikkusega.

Tulemustasu maksmise võimaluse loomine lisab palgakorraldusse paindlikkust ja loob sarnase süsteemi teiste riigiasutustega. See võimaldab motiveerida juhatajaid senisest paremini – tulemustasu saab maksta head töösooritust ja erialaseid oskusi arvestades, eeldusel et selleks on eelarves vahendeid.

Ühtne põhipalk toetab juhatajate võrdset kohtlemist ning väldib olukordi, kus erinevusi on raske põhjendada või taluda. Samas võimaldab tulemustasu selgemalt tunnustada tööpanust või vastutusest tulenevaid erinevusi.

Kokkuvõttes on mõju ulatus keskmine, kuivõrd tulemustasude võimaluse loomise tõttu võib kaasneda muutusi TVK juhatajate käitumises (nt vajadus oma oskusi või arengut enam esile tuua), kuid eelduslikult ei nõua see märkimisväärsed kohanemistegevusi. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuna töötasustamine on regulaarne.

Ebasoovitavad mõjud: tulemustasu võimaldamine võib seada juhatajad ebavõrdsesse olukorda, olenevalt tulemustasu maksmise tingimustest. TVK juhatajate töötulemused ei ole täielikult nende kontrolli all, olenedes menetlusse sattuvatest töövaidlusjuhtumitest, töökoormusest ja muudest asjaoludest. Ebasoovitava mõju risk on siiski väike, kuivõrd täpsed tingimused töötatakse välja, võttes arvesse TVK juhatajate töö iseloomu ning pidades silmas õiglast kohtlemist, et säilitada TVK juhatajate motivatsiooni. Muutuvpalga maksmise eeldused on üldjuhul 1) ametniku ja ametiasutuse vahel on kindlaks määratud teenistusülesannete täitmise kriteeriumid; 2) kriteeriumid on kokkulepitu kohaselt täidetud või on neid ületatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele: muudatuse tulemusena muutub TVK juhatajate palgakorraldus paindlikumaks ja motiveerivamaks. Sihtrühm on väike, mõju avaldumise ulatus ja sagedus keskmised. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kokkuvõttes on mõju oluline.

Muudatus 8: Maksukorralduse seaduse muutmine

Mõju riigiasutustele

Sihtrühm: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus:

Muudatusel on oluline positiivne mõju MKM-i tegevusvaldkondadele, kuna see võimaldab ministeeriumil senisest tõhusamalt täita oma rolli majandus-, ettevõtlus-, tööhõive- ja tööturupoliitika, sealhulgas töösuhete, töökeskkonna ning võrdse kohtlemise ja soolise võrdõiguslikkuse poliitikate kavandamisel ja elluviimisel. Andmete kättesaadavus EMTA-lt võimaldab MKM-il hinnata kavandatavate poliitikamuudatuste mõjusid, tuvastada mõjutatud sihtrühmi ning langetada andmetele tuginevaid otsuseid. Samuti võimaldab muudatus seirata jooksvalt tööturu muutusi. Muudatus lihtsustab ja kiirendab MKM-i jaoks ligipääsu EMTA andmetele, mis on seni olnud piiratud selge õigusliku aluse puudumise tõttu. Seetõttu on muudatusel MKM-i jaoks oluline positiivne mõju, tagades tõenduspõhise poliitikakujundamise ja võimaldades hinnata ka juba ellu viidud poliitikate mõjusid. Täiendatud õiguslik alus aitab lahendada praktikas esile kerkinud probleeme, kus EMTA on nõudnud selget õiguslikku alust ka isikustamata, agregeeritud andmete väljastamiseks. Mõju ulatus on väike ja sagedus on regulaarne.

Sihtrühm: Tööinspeksioon

Avalduva mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus:

Muudatusel on positiivne mõju Tööinspeksioonile, kuna TVK saab edaspidi mitteresidendist tööandjana registreeritud tööandja ja töötaja vahelisi töövaidlusi tõhusamalt lahendada. Andmete kättesaadavus kiirendab töövaidluste lahendamist ning vähendab TVK vajadust täiendavateks toiminguteks (nt menetluskokumentide kättetoimetamine läbi Ametlike Teadaannete portaali, kui mitteresidendist tööandja andmed ei ole teada, kuivõrd TVK-l on edaspidi võimalik EMTA-lt saada vajalikud kontaktandmed). Mõju ulatus ja sagedus on väikesed, kuna töövaidlusi, kus üks osapool on mitteresidendist tööandjana registreeritud tööandja, esineb Eestis harva (mõni üksik aastas).

Sihtrühm: Maksu- ja Tolliamet

Muudatuse tulemusena tõuseb EMTA töökoormus, kuna lisanduvad täiendavad päringud Tööinspeksioonilt ning MKM-ilt. MKM-i regulaarsed andmepäringud toovad kaasa töökoormuse kasvu eelkõige päringu väljatöötamise etapis, kuid hilisem halduskoormus on väike, kuna korduvate päringute struktuur ja sisu jäävad samaks. Sellele lisanduvad vajaduspõhised MKM-i poliitikamuudatustega ja TI mitteresidendist tööandjatega seotud andmepäringud, kuid neid esineb eelduslikult harva. Mõju ulatus on väike ja sagedus on regulaarne.

Ebasoovitavad mõjud: Ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele: Muudatuste tulemusel tekib MKM-il ning Tööinspeksioonil õigus saada maksuhaldurilt andmeid, mis on vajalikud oma ülesannete täitmiseks. See toob kaasa vähese töökoormuse kasvu EMTA-le, kuna lisanduvad täiendavad andmepäringud nimetatud asutustelt. Mõju ulatus on väike ja sagedus on regulaarne.

Eelnõu koondmõju

Kavandatavate muudatuste eesmärk on täpsustada seaduse sõnastust ja parandada õigusselgust, eelkõige TVK-de igapäevase toimimise ja töökorraldusega. Kõikide muudatuste koosmõjul paraneb TVK-de töökoormus, suureneb paindlikkus keerukamate juhtumite lahendamisel ning menetlused muutuvad üldiselt kiiremaks ja tõhusamaks. See omakorda avaldab positiivset mõju töövaidluse osapooltele ehk töötajatele ja tööandjatele – menetlus muutub selgemaks, sisulisemaks ja otsuseid on oodata kiiremini. Samuti võib eeldada, et lahenduste paranev kvaliteet vähendab TVK otsuste edasikaebamisi, mis võib omakorda mõnevõrra leevendada kohtute töökoormust.

Seaduse mõju võib TVK-de jaoks pidada keskmiseks: menetluskorralduses mõndagi küll muutub, kuid mis ei nõua märkimisväärseid kohandusi ega too kaasa suurt koormust. Mõju avaldub sageli, kuna TVK-d puutuvad muudatustega kokku oma igapäevatöös. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Seega avaldavad seadusemuudatused olulist positiivset mõju töövaidluste menetlemisele ja TVK töökorraldusele.

Töövaidluste osapooltele on muudatuste mõju ulatus keskmine, kuna need võivad mõnevõrra kaasa tuua muutusi sihtrühma käitumises ja toimetulekus, kuid need ei nõua märkimisväärseid kohanemistegevusi. Mõju avaldub harva, sest ka töövaidlusi tuleb sihtrühmas ette harva. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Mõju on positiivne, kuid kokkuvõttes väheoluline.

Eelnõuga ei lisandu ettevõtetele, mittetulundusorganisatsioonidele ja kodanikele täiendavat halduskoormust.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõuga ei kaasne lisatulusid ega -kulusid. TEIS arendusi rahastatakse välisvahenditest ja ka eelnõu rakendamisega seonduvaid täiendavaid arendusi planeeritakse rahastada olemasolevast TAT-ist.

8. Rakendusaktid

Eelnõuga ei muudeta olemasolevaid ega kehtestata uusi rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras ehk kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist.

Kavandatud muudatused ei sisalda kohustusi ega nõudeid, millega kohanemiseks oleks vaja ette näha pikemat üleminekuaega.

10. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Tööinspeksioonile, Maksu- ja Tolliametile, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Väike- ja Keskliste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Personalijuhtimise Ühingule PARE, Eesti Advokatuurile, Eesti Juristide Liidule, Eesti Kohtunike Ühingule, Riigikohtule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Ringkonnakohtule, Harju Maakohtule, Pärnu Maakohtule, Tartu Maakohtule, Viru Maakohtule ning tööõiguse ekspertidele Thea Rohtla, Merle Erikson ja Heli Raidve Tööõigusabi OÜ.

Eelnõu kohta esitasid märkuseid Rahandusministeerium, Justiits- ja Digiministeerium, Eesti Advokatuur, Eesti Ametiühingute Keskliit, Eesti Maksu- ja Tolliamet, Eesti Väike- ja Keskliste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Personalijuhtimise Ühing PARE, Riigikohus, Töövaidluskomisjonid ning Tööinspeksioon. Märkuste ja ettepanekute tabel on esitatud seletuskirja lisas.

Algatab Vabariigi Valitsus 2026
(allkirjastatud digitaalselt)