

Töövaidluse lahendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Töövaidluse lahendamiseks on Eestis võimalik pöörduda kas töövaidluskomisjoni (TVK) või kohtusse. TVK on Tööinspektsiooni (TI) juures asuv sõltumatu kohtuväline organ, mis lähtub oma töös 1. jaanuaril 2018. a jõustunud töövaidluse lahendamise seadusest (TvLS). TVK-de tööd juhivad TVK juhatajad, kes peavad vastama TvLS-i § 7 lõikes 2 sätestatud tingimustele ja kelle nimetab ametisse valdkonna eest vastutav minister. Eestis on kaheksa TVK-d, kus töötab kaheksa TVK juhatajat.

Eelnõukohase seadusega muudetakse TvLS-is TVK juhataja hindamise sätteid ning täiendatakse seadust TVK juhataja värbamise, koolitamise, ametist vabastamise ja koostöövestluse sätetega. Muudatuste eesmärk on kaotada TVK juhataja perioodiline hindamine ja selle asemel pöörata senisest suuremat tähelepanu TVK juhataja teadmiste hindamisele tema värbamisel, samuti keskenduda tema pädevuse hoidmisele ning teadmiste ja oskuste arendamisele.

Kehtiv TVK juhataja hindamise süsteem on jäik ega täida oma eesmärki. Ei ole alust arvata, et juhataja oskused ja teadmised, mida kaasuse lahendamise ülesande põhjal hinnatakse, võiksid ametis olemise ajal väheneda sellisel määral, et inimene ei sobi enam TVK juhataja ülesandeid täitma. Praktika on näidanud, et iga kolme aasta tagant uue eksami tegemine oma tavatöö kõrvalt on TVK juhatajale koormav ja pingeline, mistõttu hindamise tulemused ei pruugi peegeldada TVK juhataja tegelikku taset. Üheski teises sarnases ametis (nt advokaadid, kohtunikud, riigihangete vaidlustuskomisjoni liikmed) sellist regulaarset testimist ei toimu. Samas ei ole reguleeritud värbamisprotsess, mille käigus oleks asjakohasem teha TVK juhataja kandidaatide sobivuse ühekordne hindamine. Seaduse tasandil ei ole praegu ka ette nähtud võimalusi TVK juhataja arengu toetamiseks ja koolitamiseks, mis on oluline TVK-de töö kvaliteedi tagamiseks.

Seega kaotatakse eelnõukohase seadusega TVK juhataja perioodiline hindamine ja nähakse ette lisameetmed TVK-de töö kvaliteedi tagamiseks. Seadusesse lisatakse TVK juhataja värbamist käsitlevad sätted, sätestades võimaluse lasta teha teste, lahendada kaasust ja pidada vestlust ning kaasates TVK juhataja kandidaatide sobivuse hindamisse komisjoni. Samuti reguleeritakse alustava TVK juhataja sisseelamist, andes TI-le ülesande määrata TVK juhatajale ette nähtud perioodiks mentor, kellele makstakse võimalusel lisatasu ja kes annab hinnangu alustava TVK juhataja ametisse sobivuse kohta. TI-l tekib kohustus pidada TVK juhatajaga koostöövestlusi ja koostada TVK juhatajate koolituskava. Lisaks antakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile (MKM) õigus põhjendatud kahtluse korral kokku kutsuda komisjon, et hinnata TVK juhataja vastavust ametikoha nõuetele ning vajaduse korral TVK juhataja ametist vabastada.

Muudatustel on positiivne mõju TVK juhatajatele, kuna neile pakutakse senisest enam tuge ja enesetäiendamise võimalusi ning seeläbi aitavad muudatused hoida TVK töö kvaliteetsena. Muudatustega lisanduvad mõned uued ülesanded MKM-ile ning TI-le, kuid lisanduv koormus ei ole suur. TVK-sse pöördujate halduskoormus eelnõu järgi ei suurene.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töösuhete ja töökeskkonna osakonna ekspert Liis Tõnismaa (liis.tonismaa@mkm.ee) ja töösuhete poliitika juht Maria-Helena Rahumets (maria-helena.rahumets@mkm.ee, 5916 2680). Eelnõu mõjuanalüüsi on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töövaldkonna andmete nõunik Ingel Kadarik (ingel.kadarik@mkm.ee, 5451 0226). Õiguslikke ettepanekuid on teinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee). Keeletoimetuse on teinud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetajad Inge Mehide (inge.mehide@justdigi.ee) ja Mari Koik (mari.koik@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga, Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõukohase seadusega muudetakse TvLS-i 04.12.2020. a jõustunud sõnastuses avaldamismärkega RT I, 24.11.2020, 6.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

Muudatuste peamine eesmärk on tagada TVK-de töö hea kvaliteet, pöörates senisest suuremat tähelepanu TVK juhatajate pädevuse hoidmisele ning teadmiste ja oskuste arendamisele. Kandideerimisprotsessi täiendamise ja TVK juhatajate ametist vabastamise reguleerimise eesmärk on tagada, et TVK juhataja kandidaatidel oleksid head teadmised õigusaktidest ning TVK juhataja tööks sobivad isiksuseomadused.

Alates 2018. aastast korraldatakse TVK juhatajatele regulaarseid hindamisi. Hindamise eesmärk on võimaldada perioodiliselt hinnata isiku ametikohale sobivust, hinnates eelkõige kvalifikatsioonitaset ning tööõiguse ja töövaidluse menetlusõiguse tundmist ja kohaldamist. TVK juhatajaid hinnatakse kord kolme aasta jooksul. Hindamise sisu ja korraldust reguleerib hindamise korra määrus¹ (vt ka määruise lisasid: kaasuse² ja vestluse³ hindamislehed). Kui TVK juhataja hindamist ei läbi, tunnistatakse ta ametikohale esitatud nõuetele mittevastavaks ja vabastatakse ametikohalt avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 95 alusel (TvLS § 7 lg 6). Praktikas on olnud pigem harv juhul, kui TVK juhataja hindamist ei läbi.

Praeguseks on põhjust kahelda, et hindamine sellisel kujul on vajalik ja täidab oma eesmärgi. Isiku sobivust ametikohale, sh tööõiguse tundmist, tuleks põhjalikult hinnata tema tööle võtmisel ning ei ole alust arvata, et tema oskused ja teadmised, mida kaasuse lahendamise ülesande põhjal hinnatakse, võiksid ametis olemise ajal väheneda sellisel määral, et inimene ei sobi enam TVK juhataja ülesandeid täitma. Praktika on näidanud, et iga kolme aasta möödudes nõuetele vastavuse hindamise protsessi läbimine oma tavatöö kõrvalt on TVK juhatajatele koormav ja pingeline, mistõttu hindamise tulemused ei pruugi peegeldada TVK juhatajate tegelikku taset. Üheski teises sarnases ametis (nt advokaadid, kohtunikud, riigihangete vaidlustuskomisjoni liikmed) sellist regulaarset testimist ei toimu.

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122017028?leiaKehtiv>.

² https://www.riigiteataja.ee/akt/1130/7202/3078/SOM_m71_lisa1.pdf#.

³ https://www.riigiteataja.ee/akt/1130/7202/3078/SOM_23122017_m71_lisa2.pdf#.

Kehtivas õiguses ei ole TVK juhataja värbamist reguleeritud. Praktikas kuulutatakse välja konkurss, välja valitud kandidaadid lahendavad kaasuse ja nendega tehakse intervjuud. Kaasus on pigem keskmise raskusega ja selle lahendamise põhjal ei ole võimalik põhjalikult kontrollida kandidaadi teadmisi tööõigusest ega menetlusõigusest. Kuivõrd siinse eelnõuga kaotatakse TVK juhatajate regulaarne hindamine, tuleks nende teadmisi ja isiksuseomaduste sobivust põhjalikumalt hinnata tööle võtmisel.

Alustaval TVK juhatajal puudub sisseelamisprogramm, mistõttu on tal keeruline TVK juhataja ametiga kohaneda. TVK juhataja amet on vastutusrikas ja vajab lisaks õiguslastele teadmistele ka teatud ametioskusi. Uue ametiga kohanemise teeb keeruliseks muu hulgas asjaolu, et TVK juhataja ülesandeks on olla menetluse juht, kelle ülesanne on tagada vaidluse õiglane, erapooletu ja seadusele vastav lahendamine lühikese aja ja võimalikult väikeste kuludega ning seejuures peab talle olema talle tagatud täielik sõltumatus töövaidluse lahendamiseks vajalike otsustuste tegemisel. Sõltumatus tähendab praegusel juhul eelkõige seda, et TVK kui kohtuväline töövaidlusi lahendav organ on töövaidluse lahendamise menetluslikes küsimustes ja lahendite tegemisel sõltumatu ja võtab töövaidlust lahendades aluseks riigisisised õigusaktid, eelkõige töölepingu seaduse ja muud töösuhteid reguleerivad õigusaktid, Eestile siduvad välislepingud, sh Euroopa Liidu õigusaktid, ning poolte töösuhet reguleerivad eeskirjad ja muud poolte vahel kehtivad kirjalikud kokkulepped, pidades sh silmas töösuhte kohaldatava riigi õigust. Sõltumatus ei ole TVK juhataja kui isiku privileeg, vaid see on eeldus TVK-l kui töövaidlust lahendaval organil ja ka TVK juhatajal kui kollektiivse organi liikmel neil lasuva kohtuvälise töövaidluse lahendamise ülesande kohaseks täitmiseks.

Eelnimetatud murekohti kirjeldati ja nendele pakuti lahendusi töövaidluse lahendamise seaduse väljatöötamiskavatsuses.⁴ Eelnõuga kavandatakse muudatused erinevad mõnevõrra väljatöötamiskavatsuses välja pakutud lahendustest. Enamik arvamuse avaldajatest toetas hindamise lõpetamist, värbamise reguleerimist, TVK juhatajale koolituste tagamist ja mentori määramist ametisse sisseelamise toetamiseks. Väljatöötamiskavatsuses pakuti ühe lahendusena TVK juhatajale kolmeaastase katseaja rakendamist, mille jooksul saaks teda ametist vabastada, kui ta ei vasta esitatud nõutele. See lahendus sai pigem negatiivset tagasisidet, mistõttu sellisel kujul ettepanek eelnõusse ei jõudnud.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Töövaidluse lahendamise seaduse muutmine

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Eelnõukohase seaduse §-ga 1 muudetakse töövaidluse lahendamise seadust.

Eelnõu § 1 punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks § 7 lõiked 4–6. Muudatus on seotud TVK juhataja perioodilise hindamise lõpetamisega. Kehtiva õiguse järgi hinnatakse TVK juhataja ametisse sobivust iga kolme aasta tagant. Nüüdseks on leitud, et hindamine praegusel kujul ei ole vajalik, kuivõrd see ei täida oma eesmärki. Isiku sobivust ametikohale, sh tööõiguse tundmist, tuleks põhjalikult hinnata tema tööle võtmisel ja esimesel ametisoleku aastal. Kui hiljem esineb asjaolusid, mis võivad viidata TVK juhataja ametisse sobimatusse, tuleks tema

⁴ Eelnõude infosüsteemis toimik nr 26-0003. <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/ee11b559-815e-41ac-a75b-61a12d12d539>.

pädevust hinnata nende asjaolude tekkimisel. Eelnõu kohaselt lisataksegi seadusesse asjaomased muudatused (vt punkt 2).

TVK juhataja puhul ei kaalutud hindamise asemel avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (836 SE)⁵ kohast lähenemist, mille järgi on keskastmejuhtide ametiaeg viis aastat. TVK töö kvaliteedi tagamiseks on oluline, et ametis oleksid kogenud TVK juhatajad, ja ei ole otstarbekas TVK juhatajaid iga viie aasta järel uuesti värvata. TVK juhataja puhul ei ole asjakohane roteerumine ega avalikus sektoris erinevatel ametikohtadel töötamine, millega on eelnõus 836 SE põhjendatud tähtajalise ametisuhte soodustamist.

Eelnõu § 1 punkti 2 kohaselt täiendatakse seadust §-dega 7¹–7⁴.

Paragrahv 7¹ reguleerib TVK juhataja värbamist. Lõikes 1 sätestatakse, et TVK juhataja ametikohale kandideerija õigusalasest teadmisi, oskusi ja isiksuseomadusi võib hinnata vestluse, kaasuse lahendamise ülesande ja testidega. Kaotades perioodilise hindamise, tuleb leida muid viise tagamaks, et TVK juhataja ametis on inimesed, kes on pädevad ja täidavad ametikoha nõudeid. TVK juhataja pädevust on mõistlik hinnata põhjalikumalt tema värbamisel. Seega võib kandidaate ees oodata kaasuse lahendamine ja vestlus, mida tehakse ka praegu. Lisaks võidakse TVK juhataja konkursil kasutada teste. Testiga peaks eelkõige saama hinnata kandideerija teadmisi TVK juhataja tööd puudutavatest õigusaktidest (nt töölepingu seadus, TvLS, võlaõigusseadus). Lisaks võidakse teha näiteks laialdaselt kasutuses olevaid vaimsete võimete ja isiksuseomaduste teste. MKM-ile on jäetud paindlikkus otsustada, milliseid vahendeid kandidaatide hindamiseks kasutada. Eesmärk on pigem anda võimalus vajaduse korral värbamisprotsessi mingi aja pärast muuta, kui selgub, et mõni ette nähtud hindamisviis ei täida oma eesmärki või ei sobi muul põhjusel.

Lõikega 2 reguleeritakse kandidaadi ametikohale sobivuse hindamist, mida teeb komisjon. Komisjoni kaasatakse Justiits- ja Digiministeeriumi, TI, TVK juhatajate, Eesti Kohtunike Ühingu ja ülikoolide (eelkõige õigusteadust õpetavate ülikoolide) esindajad. Sarnases koosseisus tegutseb ka praegu komisjon, kes hindab regulaarselt TVK juhatajate ametisse sobivust, kuid värbamisel ei ole seni komisjoni rakendatud. Komisjoni liikmete eesmärk on esindada TVK tegevusega kokku puutuvaid valdkondi, mis mõjutavad enim töövaidluste lahendamise üldist arengut ja kvaliteedi järjepidevust.

TVK juhataja ametikohale kandideerija nõuetele vastavuse hindamise ja hindamiskomisjoni moodustamise korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega (lõige 3).

Paragrahv 7² reguleerib alustava TVK juhataja ametikohale sisseelamist ja hindamist. Alustava TVK juhatajana käsitatakse igat ametikohal alustavat TVK juhatajat olenemata sellest, kas varem ollakse samas ametis olnud või mitte, kuivõrd ka uuesti alustav TVK juhataja võib vajada tuge sisseelamiseks.

Lõike 1 kohaselt määrab TI alustavale TVK juhatajale ametisolevate TVK juhatajate seast mentori üheks kuuks alates ametikohale asumisest. Vajadusel võib mentorluse perioodi pikendada kuni nelja kuuni. Mentoriks määratakse TVK juhataja tema nõusolekul. Alustaval TVK juhatajal puudub praegu sisseelamisprogramm, mistõttu on tal keeruline ametiga kohaneda. TVK juhataja amet on vastutusrikas ja eeldab lisaks õigusalasest teadmistele ka teatud ametioskusi. Seega aitaks kogemusega TVK juhataja tugi alustaval TVK juhatajal kiiremini tööga tuttavaks saada ja paremini kohaneda. Mentori valimisel tuleb arvestada, et

⁵ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/cfcf3b00-ad94-43b3-88b7-c149631c2365/avaliku-teenistuse-seaduse-ja-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>.

mentoriks olemine on TVK juhataja jaoks vabatahtlik. TI-l on võimalik otsustada, kuidas mentor valida, võttes arvesse näiteks TVK juhatajate töökoormust ja soovi mentori ülesandeid täita.

Mentoriks nimetatud TVK juhatajale makstakse mentorluse perioodi eest lisatasu 5% ametipalgast. Nii on TVK juhatajale mentoritasuna makstav lisatasu samas suurusjärgus kohtunikele kohtuniku ja kohtunikuabi juhendamise eest makstava lisatasuga. KS kohaselt makstakse juhendavale kohtunikule juhendamise ajal iga juhendatava eest lisatasu 5% juhendava kohtuniku ametipalgast.

Lõige 2 näeb ette, et alustavale TVK juhatajale määratud mentor annab tema kohta hinnangu mentorlusperioodi lõpuks. Kui mentor leiab, et TVK juhataja ei vasta ametikoha nõuetele, võib TI peadirektor või tema volitatud isik teha MKM-ile ettepaneku vabastada TVK juhataja ametist ametikoha nõuetele vastamata jätmise tõttu. Ametikoha nõuetele vastamata jätmisega on tegemist eelkõige siis, kui TVK juhatajal puuduvad sobivad isiksuseomadused või vajalikud õigusosalased teadmised ning need puudused mõjutavad oluliselt tema töö kvaliteeti ja võimet TVK juhataja ametikohal töötada. Tegemist peab olema olukorraga, kus ametisse sobimatus on ilmselge ning puudub vajadus TVK juhataja hindamiseks. TI ettepaneku ja mentori hinnangu põhjal võib MKM otsustada TVK juhataja ametist vabastada avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 95 alusel.

TVK juhatajatele ei ole mõistlik rakendada ATS-i §-s 24 ametnikele ette nähtud katseaega. TVK juhataja teadmiste ja oskuste vastavuse hindamist ei saa teha TI ega MKM, sest see seaks ohtu TVK juhataja sõltumatuse teha iseseisevalt töövaidluse menetluse suunamisel otsustusi. Arvestada tuleb ka sellega, et töövaidluse lahendamises ei ole ette nähtud kaebe- ega vaidemenetlust, st tehtud otsustuste menetluse ega sisu õiguspärasuste tagantjäreli halduskontrolli. Seega saab alustavale TVK juhatajale anda hinnangu tema mentor, kelleks on teine TVK juhataja, ning hinnang antakse mentorluse lõppedes.

Paragrahv 7³ reguleerib TVK juhataja tagasisidestamist ja koolitamist.

Lõike 1 kohaselt peab TI vähemalt korra aastas TVK juhatajaga koostöövestluse, mille käigus arutatakse TVK juhataja koolitusvajadust ja töötingimusi ning antakse tagasisidet TVK juhataja töö kohta. Sellega luuakse TVK juhatajale ametnike omaga sarnane koostöövestluse vorm, mis võimaldab anda TVK juhatajale vajalikku tagasisidet tema tegemiste kohta ning võimaluse tal väljendada oma soove ja vajadusi seoses koolituste ja töökeskkonnaga ning juhtida tähelepanu lahendamist vajavatele muredele. TVK juhataja töövaidluse lahendamisega seotud sisulisele tööle ei saa anda tagasisidet TI ega MKM, sest see seaks ohtu TVK juhataja sõltumatuse teha iseseisevalt töövaidluse menetluse suunamisel otsustusi. Seega antakse tagasisidet statistilistest andmetest lähtuvalt ning TVK-sse pöördunute märgukirjades ja selgitustaotlustes väljatoodud probleemkohtade pinnalt. Koostöövestlusel võib näiteks teha ülevaate menetlusi puudutavate näitajate kohta: menetlustähtaegade järgimine, keskmine menetlusaeg, töökoormus, kaebused jm tagasiside, statistilised näitajaid (nt kompromisside, keeldumiste või rahuldatud nõuete osakaal). TI-l on võimalik otsustada koostöövestluse täpsem sisu, arvestades TVK juhatajate soove ja vajadusi. Koostöövestlust on võimalik vajaduse korral pidada ka rohkem kui korra aastas. Koostöövestluse tulemus vormistatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

Ametnike arengu- ja koostöövestluse regulatsioon on ATS-i §-s 30. Eelnõu koostamise käigus kaaluti ka nimetatud regulatsiooni kohaldamist TVK juhatajale, kuid ATS-i § 30 lõikes 1 sätestatud vestluse sisu ei arvesta TVK juhataja töö eripäraga. TVK juhataja töös on teatud määral sarnasust kohtuniku tööga. TVK juhataja on töövaidluse lahendamisel sõltumatu ning keeruline on mõõta ja arutada tema töö tulemusi ATS §-s 30 sätestatud eesmärgi kohaselt,

kuivõrd TVK juhatajal puudub TI peadirektoriga alluvussuhe. TI korraldab küll TVK-de tööd, kuid neile uusi ülesandeid anda saab selgesõnaliselt seaduses. Seetõttu on oluline määratleda TvLS-is koostöövestluse mõiste TVK juhataja omapära arvestades ja anda TI-le selle vestluse pidaja roll. Lisatav TvLS-i § 7³ on ATS-i § 31 lõike 3 suhtes erinorm.

TVK juhataja esimesel ametisoleku aastal peetakse koostöövestlus vähemalt kaks korda. Nii on võimalik paremini toetada TVK juhatajat ametisse sisseelamisel ja kiiremini reageerida esile kerkinud muredele.

Lõige 2 reguleerib TVK juhataja koolitamist. TI selgitab igal aastal välja TVK juhatajate koolitusvajaduse ning koostab, arvestades TVK juhatajate ja MKM-i arvamust, koolituskava, milles märgib kohustuslike koolituste mahu.

TVK töö kvaliteedi hoidmiseks on vaja tagada, et TVK juhatajad oleksid hea kvalifikatsiooniga, sh nende oskused vastaksid TVK juhataja töö nõuetele, nende õigusalsed teadmised oleksid ajakohased ja nende otsused lähtuksid kohtupraktikast. Seetõttu on oluline võimaldada TVK juhatajatele regulaarselt koolitusi asjakohastel teemadel. Praegu puudub süsteemne TVK juhatajate koolituskohustus või -programm. TVK juhatajate suhtes kohaldatakse ATS-i § 31. Sättest tuleneb TI-le kohustus rakendada abinõusid ametniku ametialaste teadmiste ja oskuste arendamiseks, sh kavandada ametiasutuse eelarvesse selleks vajalikud vahendid. TVK juhatajad peavad teenistusülesannete asjatundlikuks täitmiseks täiendama oma ametialaseid teadmisi ja oskusi. Samas on TVK juhatajad pidanud oluliseks koolitusvõimalust just menetlusõiguslikes ja kohtupraktikat puudutavates küsimustes. Praegu osalevad TVK juhatajad üldiselt samadel koolitustel, kus osalevad TI muud teenistujad (eelkõige iga-aastased koolitused, arvestades teenistujate vajadusi, ja MKM-i töövaldkonna nõunike korraldatavad koolitused tööõiguslaste seadusemuudatuste või rakenduspraktika kohta), kuid TVK juhatajate kui töövaidluse lahendajate koolitusvajadus on teatud määral erinev TI teenistujate üldisest koolitusvajadusest. Seejuures on vaidluse osapoolte õiguste kaitse aspektist võtmetähtsusega, et TVK juhatajad oleksid hästi kursis kõige uuema kohtupraktika ja tsiviilkohtumenetlust puudutavate põhimõtetega.

Seetõttu antakse eelnõu kohaselt TI-le ülesanne selgitada välja TVK juhataja koolitusvajadus ja selle alusel koostada koolituskava. Koolituskava koostamisel tuleb arvestada ka MKM-i arvamust. MKM saab hinnata, kas TVK juhatajale ette nähtud koolitused on asjakohased ning aitavad tal pädevust hoida ja arendada. Koolituskava sisu osas näeb seadus ette, et märkida tuleb kohustuslikud koolitused. Muus osas on TI vaba koolituskava kujundama vastavalt TVK juhatajate vajadustele. Koolituskavas võib lähtuda TVK juhatajate individuaalsetest vajadustest, lisades kavas koolitusi, mida ei pea läbima kõik TVK juhatajad.

Lõike 3 kohaselt on TI-l võimalik vajaduse korral kehtestada täpsem kord koolituste ja koostöövestluste jaoks.

Paragrahv 7⁴ reguleerib TVK juhataja ametist vabastamist.

Lõige 1 näeb ette, et MKM võib põhjendatud kahtluse korral teha § 7¹ lõikes 2 nimetatud komisjonile ettepaneku hinnata TVK juhataja vastavust ametikoha nõuetele. Mõnes olukorras võib sattuda kahtluse alla, kas TVK juhataja vastab endiselt TvLS-i § 7 lõikes 2 sätestatud tingimustele. Magistrikraadi olemasolu, kuriteo toimepanemine, kohtuniku, notari või kohtutäituri ametikohalt tagandamine ja advokatuurist väljaheitmine on kergesti kontrollitavad faktid ning nendele nõuetele vastamist on lihtne kontrollida. Samas peab TvLS-i § 7 lõike 2 kohaselt TVK juhataja tundma tööõigust ja töövaidluse menetluse läbiviimist ning olema ametikohale vajalike võimete, isiksuse- ja kõlbeliste omadustega. TVK juhataja tehtud otsuste,

läbiviidud menetluste ja tema kohta tehtud kaebuste põhjal võib tekkida kahtlus, et TVK juhataja ei täida nimetatud nõudeid. Hindamine ei saa teha siiski iga väiksema vea või kaebuse tõttu. TVK juhataja peab olema korduvalt valesti käitunud või peab nähtuma selgelt ja järjepidevalt, et ta ei tunne vajalikke õigusakte. Enne hindamise korraldamist saab tekkinud muresid vajaduse korral arutada TVK juhatajaga koostöövestlusel ja selgitada välja, kas teda saaks probleemide lahendamisel toetada.

Kuivõrd TVK juhataja on sõltumatu, kutsutakse TVK juhataja hindamiseks kokku sama komisjon, kes hindab TVK juhataja kandidaate värbamisprotsessis. Komisjoni rakendamine võimaldab tagada TVK juhataja hindamise objektiivsuse.

Lõige 2 annab komisjonile vabaduse hindamise põhjal otsustada, mis TVK juhatajaga edasi toimub. Komisjon võib anda soovitusi TVK juhataja oskuste ja teadmiste täiendamiseks, kui nähakse, et ta võib ennast parandada. Kui komisjoni hinnangul ka täiendava koolituse tulemus ei pruugi olla piisav või TVK juhataja keeldub koolitustel osalemisest, on komisjonil võimalus teha valdkonna eest vastutavale ministrile ettepanek TVK juhataja ametist vabastada.

Lõige 3 võimaldab komisjonil otsuse tegemiseks hinnata TVK juhataja teadmisi. Selleks võib korraldada testi või kaasuse lahendamise. Selline hindamine sarnaneb praegu kehtiva õiguse kohaselt ette nähtud regulaarse hindamisega, mille käigus TVK juhataja lahendab kaasuse ja läbib vestluse. Seega vabaneb TVK juhataja regulaarse hindamise läbimise kohustusest ja tema ametisse sobivust hinnatakse ainult juhul, kui tekib päriselt kahtlus, et ta ei sobi ametisse.

Kui TVK juhataja hindamise tulemusel teeb komisjon ettepaneku ta ametikohalt vabastada, tehakse seda ATS-i § 95 alusel ametikoha nõuetele vastamata jätmise tõttu (lõige 4).

Eelnõu §-ga 2 sätestatakse seaduse jõustumise tähtaeg. Seadus jõustub 2027. aasta 1. jaanuaril. Nii jääb piisavalt aega eelnõukohase seaduse rakendamiseks vajaliku rakendusakti vastu võtmiseks.

3.2. Eelnõu põhiseaduspärasuse analüüs

Põhiõiguse riive

Eelnõuga kavandatud muudatused on eelkõige seotud inimese õigusega vabalt valida töökohta. Põhiseaduse (PS) § 29 lõike 1 esimese lause kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Sama lõike teine lause näeb ette, et seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. PS-i § 29 on mitmetahuline õigus, hõlmates nii isiku õigust, et riik ei sekkuks põhjendamatult tegevusala, elukutse ja töökoha vaba valiku õigusesse (PS § 29 lg 1), kui ka õigust riigi positiivsele tegevusele selle vabaduse kindlustamisel (PS § 29 lg-d 3 ja 4).

Siiski võib seadusandja põhjendatud juhtudel piirata inimese valikuõigust. Ühe suure piirangute grupi moodustavad kitsendused, mis sätestavad haridus- ja kogemusnõuded teatud elukutsetele või töökohtadele tagamaks nende valdkondade esindajatega kokku puutuvate isikute ohutus ja heaolu.⁶ Sellised on ka TvLS-is sätestatud nõuded TVK juhataja ametikohale ja sinne eelnõu ei puuduta neid nõudeid, vaid sätestatakse, kuidas nõuetele vastavust kontrollitakse ametikohale kandideerimisel ja ametisoleku ajal. Seega ei mõjuta kavandatud muudatused PS-i § 29 lõikes 1 sätestatud õiguse teostamist.

⁶ Henberg, A., Muller, K. PSK § 29/9.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul on kokkupuude Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga⁷. Harta artikli 47 kohaselt on igaühel õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele.

6. Seaduse mõjud

Muudatustega luuakse TVK juhataja sisseelamise ja ametialase arengu süsteem ning kujundatakse ümber ametisse sobivuse hindamise süsteem. Alustava TVK juhataja toetamiseks hakatakse rakendama mentorlust kuni 4 kuu jooksul. Lisaks hakatakse kõigi TVK juhatajatega regulaarselt pidama koostöövestlusi ning välja selgitama nende koolitusvajadust, mille alusel koostatakse TVK juhatajate ja MKM-i arvamust arvestav koolituskava. Lõpetatakse senine perioodiline, iga kolme aasta järel ametisse sobivuse hindamine. Selle asemel hakatakse juhatajate sobivust hindama põhjalikumalt värbamisprotsessis, alustava juhataja puhul mentorlusperioodi lõpus ja edaspidi üksnes põhjendatud vajaduse korral ametiaja jooksul.

Seaduse rakendamisega kaasneb sotsiaalne mõju ja mõju riigiasutustele. Muudatused ei mõjuta haridust, kultuuri ja sporti, keskkonda, infotehnoloogiat ja infoühiskonda, riigikaitset ja välissuhteid, siseturvalisust ega regionaalarengut.

6.1. Sotsiaalsed mõjud

Sihtrühm: töövaidluskomisjonide juhatajad

Eestis on kaheksa töövaidluskomisjoni, igaühel on üks juhataja. Muudatused puudutavad kõiki TVK juhatajaid, kuid kokkuvõttes väikest sihtrühma.

Muudatuste tulemusena muutub TVK juhataja ametisse sobivuse hindamise ja ametialase arengu süsteem toetavamaks, paindlikumaks ja sisulisemaks. Suurem rõhk läheb juhataja põhjalikumale valimisele värbamisprotsessis, sisseelamise toetamisele ja ametialase arengu järjepidevale toetamisele kogu ametiaja jooksul.

Juhataja professionaalset pädevust toetatakse ja arendatakse senisest enam mentorluse, koostöövestluste ja sihitud koolituste kaudu. Mentoriks valitud TVK juhatajal suureneb sellega mõnevõrra töökoormus. Praktikas on viimastel aastatel korraldatud ligikaudu üks konkurss aastas, seega on mentorlusega seotud lisakoormus eeldatavasti siiski väike. Mentorirolli on võimalik kogenumate TVK juhatajate vahel periooditi jagada, kuna pikaajalise kogemusega TVK juhatajaid on ametis mitu. Koostöövestlused ja sihitud koolitused pakuvad edaspidi TVK juhatajatele paremaid võimalusi töökorralduses ja oma tööalases arengus kaasa rääkida ning oma teadmisi ja oskusi vajaduspõhiselt arendada. Seni on TVK juhatajad saanud osaleda peamiselt teistele TI ametnikele suunatud koolitustel, mis ei pruugi alati arvestada TVK juhataja töö spetsiifilisi vajadusi. TVK juhatajate sisseelamise ja arengu toetamise tulemusena võivad paraneda nende ametialased oskused, motivatsioon ning töö kvaliteet.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>.

Muudatuste tulemusena kaob perioodiline hindamine ja TVK juhatajate pädevuse hindamine muutub vajaduspõhiseks. See võib vähendada juhatajates pinget, mis tuleneb kohustuslikest perioodilistest hindamistest, millega kaasneb ametist vabastamise risk isegi töö kvaliteedi ja töö sisu seisukohast ebaoluliste eksimuste tõttu. Kuigi sellised juhtumid on praktikas väga ebatõenäolised, kaasneb sellega siiski psühholoogiline pinge, mis võib halvendada töö kvaliteeti. Kuigi ka vajaduspõhine hindamine võib teatud määral tekitada ebakindlust, kuna hindamine ei ole enam ette teada ja võib seega tulla ootamatult, eeldab sellise hindamise algatamine alati põhjendatud kahtlust ning senise praktika kohaselt on vajadus selleks tõenäoliselt väga harv. Uus süsteem võimaldab TVK juhatajal vajaduse korral selles protsessis oma teadmisi ja oskusi ka selgitada või täiendada. Seega edaspidi TVK juhataja jaoks hindamiste arv ja sellega kaasnev stress tõenäoliselt vähenevad. Praegu on pikaajalise, st viie või enama aasta pikkuse staažiga TVK juhatajaid ametis mitu.

Kokkuvõttes võib muudatuste tulemusena väheneda TVK juhatajate tööga seotud pinge, samal ajal võib tugevneda nende ametialane tugi, paraneda võivad arenguvõimalused, mis võib suurendada tööalast kindlustunnet ja autonoomiat ning parandada psühhosotsiaalset töökeskkonda. Mõju avaldumise ulatus on keskmine, kuna TVK juhatajate töökorraldus teatud määral muutub, kuid see ei muuda nende põhitegevust ega nõua märkimisväärsed kohanemistegevusi. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuna kavandatud meetmeid rakendatakse regulaarselt. Ebasoovitavate mõjude risk on väike.

Kaasnevad sotsiaalsed mõjud

Sihtrühm: töötajad ja tööandjad, kellest pöördub töövaidluskomisjoni aastas vastavalt 0,3% ja 0,2%.

TVK juhatajate töö kvaliteedi paranemine võib omakorda parandada töövaidluskomisjonide otsuste kvaliteeti, mis võib vähendada edasikaebamiste arvu ja võimaldada töövaidluste pooltel saada oma vaidlusele kiirem ja usaldusväärsem lahendus. Seega võib kaudselt avalduda positiivne mõju ka tööturu teistele osalistele. Samas on mõju eeldatavasti väike, kuna andmed ei viita olulistele süsteemsetele kvaliteediprobleemidele. TVK otsusega pöördatakse maakohтусse keskmiselt ligikaudu 15% juhtudel ja rohkem kui pooltel juhtudel jõuab kohus TVK-ga samale järeldusele, mis viitab, et TVK otsused on juba praegu heal tasemel ⁸.

6.2. Mõjud riigiasutustele

Sihtrühm: Tööinspeksioon

Muudatuste tulemusena ühest küljest TI töökoormus väheneb, kuna lõpeb TVK juhatajate perioodiline hindamine, milles TI hindamiskomisjoni liikmena osaleb. Hindamine muutub vajaduspõhiseks ja senise praktika põhjal võib eeldada, et tõenäoliselt hakatakse vajaduspõhiseid hindamisi korraldama väga harva. Teisest küljest toovad muudatused TI-le kaasa korralduslikke lisaülesandeid, nagu põhjalikum värbamisprotsess ja TVK juhatajate arengu toetamine. Suurem koormus võib tekkida eelkõige muudatuste rakendamise algjärgus, näiteks koostöövestluse formaadi väljatöötamisel. Samuti on koolituste korraldamiseks vaja planeerida lisaraha. Muudatuste mõju ulatus ja sagedus on siiski piiratud, kuna TVK juhatajad (8 inimest) moodustavad väikese osa kõikidest TI töötajatest (ca 90 inimest) ning uued tegevused toimuvad kord aastas ja on planeeritava töömahu ja kuluga. Põhjalikum värbamisprotsessiga võib kaasneda risk, et huvi TVK juhatajaks kandideerida väheneb. Teisalt

⁸ Justiitsministeerium. 28.06.2023. Töövaidluste lahendamise analüüs. [Töövaidluste lahendamise analüüs.pdf](#).

võivad sisseelamist ja ametialast arengut toetavad tegevused ning lihtsam ametialase hindamise süsteem kandideerimise huvi tõsta.

Sihtrühm: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

MKM-i töökoormus tõenäoliselt väheneb nagu TI-l, kuna lõpeb TVK juhatajate perioodiline hindamine, milles MKM hindamiskomisjoni liikmena osaleb. Teisalt lisanduvad MKM-ile uued ülesanded, nagu arvamuse avaldamine TVK juhatajate iga-aastase koolituskava kohta ja õiguslaste teadmiste testi väljatöötamine. Muudatuste mõju ulatus ja sagedus on piiratud, kuna TVK juhatajaid on vähe ning värbamisi ja võimalikke sobivuse hindamisi toimub pigem harva. Muudatused ei muuda MKM-i põhifunktsioone ega eelda märkimisväärsed kohanemistegevusi.

Sihtrühm: hindamiskomisjoni liikmed (kohtud, ülikoolid ning Justiits- ja Digiministeerium)

Kehtiva korra kohaselt osalevad Justiits- ja Digiministeeriumi, kohtunike ja ülikoolide esindajad hindamiskomisjoni liikmetena TVK juhatajate iga kolme aasta järel toimivas perioodilises hindamises. Muudatuste tulemusena muutub komisjoni liikmete osalemine hindamisprotsessis vajaduspõhiseks. Seetõttu võib komisjoni töö olla edaspidi mõnevõrra raskemini planeeritav. Komisjoni töö sisu ei muutu ning värbamisi ja võimalikke sobivuse hindamisi toimub pigem harva. Senise praktika kohaselt on TVK juhataja värbamisi toimunud ligikaudu üks kord aastas ja ametis olevate TVK juhatajate vajaduspõhiseid hindamisi hakkab tõenäoliselt esinema väga harva. Seega on mõju väike.

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

Seaduse rakendamisega kaasnevad kulud TI-le seoses TVK juhatajatele koolituste võimaldamisega ja alustava TVK juhataja mentorile makstava lisatasuga. MKM-ile võivad kaasneda kulud seoses värbamisel kasutatava testi koostamisega. TI hinnangul on vajalike koolituste maksumuseks ca 3000 eurot aastas ühele TVK juhatajale ning seega arvestuslikult kuluks koolitustele kokku 24 000 kuni 30 000 eurot aastas. Kulud on kavas katta TI eelarvest ja võimaluse korral Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest. Vajaduse korral taotletakse lisavahendeid riigieelarvest.

8. Rakendusaktid

Eelnõu seadusena jõustumisel muutub volitusnormi kehtetuks tunnistamisega (haldusmenetluse seaduse § 93 lõige 1) kehtetuks tervise- ja tööministri 23. detsembri 2017. a määrus nr 71 „Töövaidluskomisjoni juhataja nõuetele vastavuse hindamise kord“ (RT I, 13.07.2023, 78). Volitusnormi kehtetuks tunnistamine on vajalik, kuna edaspidi TVK juhatajate perioodilisi hindamisi ei toimu.

Eelnõu alusel kehtestatakse majandus- ja tööstusministri määrus, millega reguleeritakse TVK juhataja ametikohale kandideerija nõuetele vastavuse hindamise ja hindamiskomisjoni moodustamise korda. Rakendusakti kavand on esitatud seletuskirja lisa 1.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 1. jaanuaril 2027. Selline jõustumisaeg annab piisavalt aega rakendusakti vastuvõtmiseks.

10. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Tööinspektsioonile, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Väike- ja Keskmiste 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 Rohtlale, Merle Eriksonile ja Heli Raidve Tööõigusabi OÜ-le.

Eelnõule esitasid esimeses kooskõlastusringis märkused Justiits- ja Digiministeerium, Sotsiaalministeerium, Tööinspektsioon, töövaidluskomisjoni juhatajad ja Eesti Advokatuur. Teises kooskõlastusringis esitasid märkused või ettepanekud Justiits- ja Digiministeerium, Tööinspektsioon ja töövaidluskomisjoni juhatajad.

Märkustega arvestamise või mitteamvestamise kohta on toodud ülevaade seletuskirja lisas 2.

Algatab Vabariigi Valitsus 2026

(allkirjastatud digitaalselt)